مبادرة الإدارة الرشيدة
لخدمة التنمية في الدول العربية

محور: المواطنون والمجتمع المدني
وإصلاح القطاع العام في المنطقة العربية
**UNDP – POGAR Project-Lebanon**

# دور المواطنين والمجتمع المدني
# في إصلاح القطاع العام في المجتمع المصري

د. علي ليلة
أستاذ علم الاجتماع
بجامعة عين شمس

يونيو ٢٠٠٦

## المحتويات

**مقدمة :**

إستناداً إلي ما أكده التراث النظري السوسيولوجي . تعد البيروقراطية أو الإدارة العامة من العناصر المحورية التي لعبت دوراً أساسياً في عملية التطور الرأسمالي والتحديث الغربية حسبما ذهب عالم الاجتماع "ماكس فيبر" والذي رأي فيها العنصر المتميز الذي إمتلكته الحضارة الغربية ولم تمتلكه الحضارات الأخري. بحيث شكلت هذه المقولة بداية لسيل من التراث النظري الذي يري أن الإدارة الرشيدة ، هي القاطرة التي قادت عملية التحديث التي تولت تطوير أوضاع المجتمعات الغربية المتقدمة . وهي نفس القاطرة التي يمكن أن تقود عملية التحديث في المجتمعات النامية ومن بينها المجتمعات العربية . لذلك فقد كان صائبا أن تفرد "مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية" محوراً يتركز إهتمامه الأساسي حول الاصلاح الإداري ، وذلك بإعتبار أن إصلاح الادارة ، سوف يعني إصلاح الآلية التي سوف تتولي تنظيم الاستفادة من العناصر المتاحة للمجتمع ، سواء كانت هذه العناصر، موارد إقتصادية ، أو بشرية أو ثقافية إجتماعية . ومن ثم تحقيق المنفعة الحدية من تفاعل هذه العناصر مع بعضها البعض ، بما يعظم النتائج المتولدة عنها لصالح عملية التنمية والتحديث . وبهذا التأكيد علي الاصلاح الاداري ، نكون قد طرقنا مستوي جديداً من الفكر التنموي الذي يركز علي المتغيرات المحورية التي تتولي تنظيم الاستفادة من الموارد المجتمعية المتاحة ، دون التعرض لحدوث فاقد إجتماعي .

ولقد كانت هذه المبادرة هادفة وموضوعية حينما قدمت صياغة هذا المحور بعنوان "**المواطنون ، المجتمع المدني وإصلاح القطاع العام في المنطقة العربية**" بحيث نجد أن صياغة العنوان علي هذا النحو يجسد التفاعل الذي يحدث علي الصعيد العالمي . وهو التفاعل الذي أدي إلي إبراز فاعلية "المواطنين" و "المجتمع المدني" بإعتبارها متغيرات للإصلاح الإداري . وترجع فاعلية المواطنين في عملية إصلاح القطاع العام لأن المواطنين من ناحية هم الاطار البشري الأكثر تعاملاً وتفاعلاً مع الإدارة العامة . ومن ثم

فهم الأكثر إدراكا لمشكلاتها والأكثر معاناة من هذه المشكلات ، ولذلك فهم الأكثر قدرة علي تطوير إسهامات لأصلاح الإدارة العامة إذا توفرت الظروف التي تفرض السماع لوجهة نظرهم وقبول إسهاماتهم . ويمكن القول بأن علاقة المواطنين بالإدارة العامة في الاطار المصري قد مرت بثلاثة مراحل . في المرحلة الأولي تمثلت وظيفة الإدارة في السيطرة علي المواطنين وضبطهم لتأكيد خضوعهم للحاكم والنظام السياسي . وقد بدأت مرحلة ثانية مع ثورة يوليو ١٩٥٢ حيث حاولت الصفوة السياسية رفع الظلم عن كاهل المواطنين وطالب الإدارة العامة أن تكون في خدمتهم .ومع عقد النهاية في الألفية الثانية حيث بداية عصر العولمة وإنطلاق موجاتها وأجيالها وقع التأكيد علي حقوق الإنسان وحقوق المواطنة، تحرك المواطنون علي الصعيد العالمي والعربي لاصلاح المعوج في بيئتهم الاجتماعية والسياسية ، وقد كان نصيب الإدارة من مطالب الاصلاح كبير. حيث تبني المواطنون آليات عديدة يسعون بواسطتها إلي إصلاح الإدارة العامة ، دفعوا بواسطتها عجلة الاصلاح عدة دورات، ومن المؤكد أنها سوف تستمر في الدوران حتي تحقيق غاياتها النهائية المتمثلة في إصلاح الإدارة العامة .

ويشكل المجتمع المدني وبخاصة المنظمات غير الحكومية التي تعكس روحه وجوهرة المتغير الثاني الذي يلعب دوراً أساسياً في عملية إصلاح الإدارة العامة . وعلي غرار المواطنين ، مرت فاعلية المجتمع المدني هي الأخري بثلاثة مراحل ، في المرحلة الأولي كانت المنظمات الحكومية تتلمس طريق مساعدة الفقراء ورعايتهم إقتصادياً وثقافيا وصحياً . وفي المرحلة الثانية تطورت فاعلية المنظمات غير الحكومية لكي تلعب دور أساسيا ليس فقط في رعاية البشر في المجتمع . ولكن في تمكين المواطنين بوطنهم عن طريق تطوير قدراتهم علي تطوير واقعهم ، والتقدم بهذه القدرات للمشاركة في إصلاح أوضاع المجتمع ، وفي المرحلة الثالثة إكتمل نمو المنظمات غير الحكومية من خلال آلية التشبيك علي الصعيد القومي والاقليمي والعالمي لتصبح فاعلاً تنمويا يمتلك قدرات كبيرة ومتنوعة لتطوير المجتمعات التي

ينتمي إليها . في هذه المرحلة لم تكتف المنظمات غير الحكومية بتطوير قدرات البشر ، ولكنها إتجهت إلي إصلاح البيئة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية المحيطة بالبشر المواطنين ، ولانجاز الاصلاح في هذا الاتجاه طورت آليات كثيرة إبتداء من النقد ، إلي الدفاع عن حقوق المواطنين وتدريبهم علي السعي من أجل نيل هذه الحقوق ، وحتي إبتكار آلية الشراكة التي تجمع بواسطتها كل الفرقاء ليتعاونوا ويتشاركوا في تحديث مجتمعتهم وتطوير واقعهم .

ومن المؤكد أن عملية الاصلاح الإداري لم تقتصر في إطار الواقع المصري علي جهود المواطنين ، والمنظمات غير الحكومية فقط ، ولكنها إتسعت ليساهم في دفعها فاعلين آخرين . ويعد النظام السياسي احد هؤلاء الفاعلين الذين بدأوا يلعبون دوراً في التاريخ المعاصر من أجل إصلاح وتطوير الإدارة العامة . ولتحقيق هدفه في هذا الاتجاه تبني إجراءات عديدة أولها رفع مظلة حمايته عنها ونقد أدائها ، بل والتحالف مع المواطنين من أجل الضغط لاصلاحها . إضافة إلي تهيئة الظروف وتوفير الامكانيات لتطوير الإدارة العامة لتعمل وفق افضل المستويات والمعايير العالمية للآداء .

ومن الطبيعي أن تكثف جملة الضغوط الصادرة عن مصادرة عديدة طبقات الضغط علي الإدارة العامة لتؤسس لديها الدافع نحو التطور ، حتي تتكيف مع متطلبات البيئة الضاغطة عليها . لذلك بدأت الإدارة العامة ذاتها تسعي بطاقة ذاتية لتطوير ذات بينها ، ومن ثم برزت الجهود في إطار الواقع المصري لتطوير الإدارة العامة من مداخل وجوانب مختلفة . في هذا الإطار اتجهت هذه الجهود لتطوير الثقافة البيروقراطية ، بتقليص تكوينها وطابعها التقليدي وإستبدالة بمنظومات قيمية لثقافة إدارية حديث ورشيدة ، تتولي تنظيم وضبط الآداء والسلوكيات الإدارية . لقد سعت الإدارة العامة أيضا إلي تطوير تكنولوجيتها الناعمة والخشنة علي السواء . فعملت من ناحية علي تطوير القوانين والقواعد المتصلة بإنجاز "المعاملات" ، إضافة إلي تنظيم آداء

العمل في إطارها بإستخدام تكنولوجيا العصر الحديث ، ورفعت شعار بنـــاء الحكومة الألكترونية ، وقطعت شوطا طويلاً في هذا الاتجاه . من ناحية ثانية إتجهت الإدارة لتطوير علاقتها بالمواطنين ، حيث أدركـــت أخيـــراً أنهـــا موجودة أصلا لاشباع حاجاتهم بقضاء "معاملاتهم" ليتحقق إستقرار المجتمع .

لكل ذلك حاولت هذه الدراسة تصوير التفاعل بين هذه المتغيرات التي تسعي مجتمعه لتحقيق الاصلاح الإداري . ولتحقيق ذلـــك طـــرق الباحـــث موضوعة من زوايا عديدة تارة من خلال تبني المخل التاريخي ليتعرف علي أسلوب تشكل الطبيعة الإدارية والسلوك والمشكلات الإدارية ، بل وطبيعـــة العلاقة بين الإدارة العامة من ناحية والمجتمع والمواطنين من ناحية ثانيـــة . وتارة أخري من خلال تبني منهج إعادة التحليل للدراسات والبحـــوث التـــي تناولت الإدارة المصرية، حيث أمدته الدراسات الســـابقة بمعطيـــات وافيـــة ورؤي عميقه . وتارة ثالثة من خلال إجراء دراسة ميدانية ، قابل فيها ذوي العلاقة بالإدارة العامة مقابلات متعمقة ليتعـــرف مباشـــرة علـــي الجوانـــب المختلفة لقضية بحثه، وهي المعالجات التي نتعرض لها من خـــلال تناولنـــا للقضايا المختلفة المتضمنة في هذه الدراسة .

**أولا: قضية البحث وأهدافه:**

نظرا لأن الإدارة العامة هي أحد الفاعلين المكلفـــين بتحقيـــق التنميـــة الاجتماعية الاقتصادية، فإنها ينبغي أن تكون قادرة علي تعبئه البشر من أجل المشاركة في بناء التنمية من جوانبها الاجتماعيـــة والثقافيـــة والاقتصـــادية والسياسية. غير أنه إذا كان ذلك هو الوضع المثالي لـــلإدارة العامـــة فـــي المجتمعات الغربية المتقدمة ، فإنها قد عجزت عن تحقيق ذلك في مجتمعات الجنوب ومن بينها المجتمعات العربية، وذلك لمعاناتها من مشكلات عديدة. علي هذا النحو يتركز موضوع هذه الدراسة حول تشـــخيص حالـــة الإدارة العامة في المجتمع المصري، والمشكلات التي تعاني منها، ومن ثم حاجتهـــا إلي الإصلاح. وفي هذا الإطار نطرح تساؤلا يتعلق بالدور الذي يمكـــن أن

يلعبه المواطنون والمجتمع المدني في عملية الإصلاح الإداري. بإعتبـــار أن إصلاح الإدارة العامة المصرية يشكل حجر الزاوية في بناء تنمية وتحـــديث المجتمع المصري . وإذا كان التراث النظري في فترات سابقة قد أسند تخلف المجتمعات العربية إلي فاعلية عوامل أو متغيرات عديدة ، كالثقافة التقليديـــة المؤكدة علي قيم العزوة وليس علي قيم الانجاز ، إضـــافة إلـــي التكوينـــات الجماعية التي تؤكد فاعلية القبيلة والعائلة ، إلي جانب الشخصية التـــي لـــم تكتسب خصائص التحديث بعد . فإن الإدارة العامة التي تضم إدارة القطـــاع العام وإدارة الحكومة او الدولة في مختلف قطاعاتها ومستوياتها لم تنل القدر الكافي من إهتمام التراث النظري ، ومن ثم البحوث والدراســـات العلميـــة ، بإعتبارها عنصراً هاماً ومحوريا في عملية تنمية المجتمع المصـــري . وإن كان الاهتمام بها قد تكثف أخيراً إستناداً إلـــي إدراك أهميتـــه المحوريـــة – بدرجة تفوق أية عناصر أو مكونات أخري – في إنجـــاز عمليـــة التنميـــة والتحديث .

علي هذا النحو فإن معالجة قضية هذا البحـــث أو مشـــكلته تســـتوجب الاهتمام ببعدين اساسيين . ويتمثل **البعد الأول** بتحديد المتغيرات التي تتشكل منها مشكلة البحث ، وما هي طبيعة العلاقة بين هذه المتغيرات . بينما يتصل **البعد الثاني** بتحديد أهداف البحث ، وهي الأهداف التي يسعي البحـــث إلـــي تحقيقها، والتي من شأنها أن تساعد في تشخيص الحالة التي عليهـــا قضـــية البحث وما هي المشكلات المرتبطة بها . وتأثير هذه المشكلات علي تعطيل الآداء الاداري ، وكيف يمكن أن تلعب المتغيرات المختلفة دورها في عملية إصلاح الإدارة العامة ، وهو ما نعالجه في الفقرة التالية :

١ – **المتغيرات المشكلة لقضية البحث** : يشير تأمـــل مشـــكلة البحـــث وقضيته إلي وجود مجموعة من المتغيرات الرئيسية المتضمنة في بناء هـــذه المشكلة . وفي هذا الاطار فإنه إذا كانت القضية او المشكلة تتمثل فـــي دور المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام ، أي الإدارة العامـــة .

فإننا نجد أن تحليل متغيرات هذه المشكلة يكشف عن ثلاثة أنماط من المتغيرات التي نعرض لها بالتصنيف والتحليل .

أ – وتشكل مشكلة أو قضية الاصلاح الإداري او إصلاح القطاع العام المتغير التابع .وفي هذا الاطار فإن الإدارة العامة بحكم تاريخها تطورت تطوراً مرضيا لغير صالح التنمية ولغير صالح التحديث ، وأن كانت في المرحلة الأخيرة تتعرض لمجموعة من الاصلاحات والضغوط التي تعمل علي إستعادتها للصحة والعافية ، بما يجعلها تشكل القاطرة المناسبة لدفع عملية تنمية وتحديث المجتمع . علي هذا النحو تعتبر مشكلة أو قضية الاصلاح الاداري هي **المتغير التابع** الذي يحتاج إلي فاعلية متغيرات أخري لتصحيح أو تطوير طبيعته .

ب – وتسمي المتغيرات التي تقوم بالضغط في أتجاه إصلاح أوضاع الإدارة العامة بالمتغيرات المستقلة . وهي المتغيرات التي تلعب دورها في حل مشاكل الإدارة العامة وتعديل سلوكياتها . ويعد المواطنون في هذا الاطار من المتغيرات المستقلة ، لأنهم بوسائلهم العديدة يستطيعون الضغط في اتجاه تطوير الإدارة العامة وإصلاح أوضاعها . بالاضافة إلي ذلك يعد المجتمع المدني وبخاصة المنظمات غير الحكومية أحد المتغيرات المستقلة التي تلعب دوراً اساسيا في إصلاح أحوال الإدارة العامة أما من خلال آلية الشراكة لإكسابها ثقافة جديدة وحديثة للتعاون مع أطراف أخري بهدف تحديث المجتمع ، أو من خلال النقد البناء بهدف ترشيد ثقافتها وسلوكياتها، أو من خلال الدفاع عن حقوق المواطنين ومصالحهم في مواجهتها ، أو من خلال تدريب المواطنين علي أسس ومعايير التعامل مع الإدارة العامة فيما يتعلق بقضاء "معاملاتهم" .

ج – المتغيرات الوسيطة وهي تضم مجموعة المتغيرات الذي يكون لتأثيرها دوراً في تعظيم أو تقليص فاعلية المتغيرات المستقلة، حتي تتمكن في التأثير علي المتغير التابع . وتضم عادة جملة المتغيرات التي توجد في بيئة التفاعل بين المتغيرات المستقلة والمتغير التابع.ويدخل في نطاق هذه

المتغيرات الوسيطة طبيعة التأثير الناتج عــن البيئــة العالميــة أو القوميــة المحيطة. وهل يدعم هذا التأثير أصـــلاح الإدارة العامـــة أو تعطيــل هــذا الإصلاح. كما يدخل في نطاق هذه المتغيرات أيضا سلوك النظام السياسي ، هل يدعم تخلف الإدارة العامة في عــدم إســتجابتها لمطالــب وإحتياجــات المواطنين ، أم أنه بضغط في اتجــاه الاصـــلاح ، والاســتجابة لخــدمات المواطنين وأحتياجاتهم . كما يدخل في نطاق المتغيرات الوسيطة خصائص العاملين في الإدارة العامة المصرية من حيث مستوياتهم التعليمية وأوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية والمهنية

**١ – أهداف البحث :** أستناداً إلي مشكلة أو قضية البحث ومتغيراتها المحورية تسعي هذه الدراسة إلي تحقيق الأهداف الأساسية التالية :

أ- ويتمثل الهدف الأول في تحديد طبيعة الادارة العامة في مصر وفي هذا الاطار نحاول أن نرصد خصائصها التي تشكلت مــن خــلال تفاعل ما هو تاريخي وما هو معاصــر ، وكيــف شــكلت هــذه الخصائص طبيعتها الأساسية . يضاف إلي ذلك تحديد المشــكلات التي تعاني منها الادارة المصرية ، ومن ثــم تعجزهــا عــن آداء وظائفها في تنمية المجتمع وتحديثه بالمستوي الملائم والمطلــوب . إلي جانب ذلك التعرف علي المحاولات الاصلاحية التي بذلت فــي مختلف مراحل التطور الإجتماعي . بخاصة منذ حصول المجتمــع المصري علي إستقلاله في عام ١٩٢٣ وحجم الاصـــلاح الأداري الذي تحقق ، وما هي المعوقات التي حالت دون بلوغ المحــاولات الإصلاحية غاياتها. إضافة إلي المحاولات الإصلاحية التي تبــذل حاليا، من داخل البنية البيروقراطية ذاتها، وتتمثــل فــي تحــرك البيروقراطية أو الادارة لأصلاح ذاتها . إرتباطا بذلك نطرح عــدة تساؤلات تتعلق بمظاهر الإصلاح الإداري التي بــرزت ، ومــدي فاعلية الاصلاحات التي قامت بها الادارة لتطوير ذاتها .

ب- ويتحدد الهدف الثاني في تحديد الدور الذي يلعبه المواطنون في عملية الإصلاح الاداري . سواء كان هذا الدور الإصلاحي مباشرة من خلال التفاعل مع الأجهزة الأدارية للدولة مباشرة ، كالمشاركة في حل المشكلات ، أو أبداء الرأي في بعض القوانين . أو من خلال تنظيمات المجتمع المدني المختلفة سواء في مجال المشاركة في عملية التنمية ، أو في مجال حقوق الانسان . أو من خلال السعي إلي المسئولين باستخدام آليات كثيرة كالاستعانة بالنواب البرلمانيين علي مستوي الدولة أو المحافظة أو المركز . أو حتي النشر في الصحف . وإذ يطرح المواطنون آليات عديدة للمشاركة في صنع القرار ، وهي في جملتها آليات مستقره ومقبوله اجتماعيا من جانب الادارة العامة ، إلا أن هناك آليات يلجأ إليها المواطنون إذا أصمت الادارة العامة آذانها . بالأضافة إلي ذلك تسعي هذا الهدف إلي تحديد الوسائل والآليات العديدة التي يلجا إليها المواطنون لقضاء حاجاتهم برغم أنف الجهاز الاداري ، وهم بذلك يفرضون علي الادارة الرضوخ لمطالبهم .

ج- ويسعي الهدف الثالث إلي إستكشاف الدور الذي يلعبه المجتمع المدني ، بخاصة المنظمات غير الحكومية في عملية إصلاح الادارة العامة . وهو الأمر الذي يتحقق من خلال آليات عديدة **أول هذه الآليات** محاولة ترشيد آداء الادارة العامة في سلوكها بتوضيح الأخطاء التي قد تقع فيها بحق المجتمع أو بحق المواطنين . وهو الدور الذي تقوم به جمعيات حقوق الانسان بالأساس ، أو المنظمات غير الحكومية حينما شاركت في الانتخابات الرئاسية والبرلمانية التي أجريت عام ٢٠٠٦ . **وتتمثل الآلية الثانية** في الشراكة ، أي مشاركة إدارة الدولة في مستوياتها المختلفة ، وكذلك في مختلف المجالات أو السياقات الاجتماعية فيما يتعلق بمواجهة بعض القضايا أو المشكلات ، إدراكا منها أن هذه الشراكة سوف تضرب ثلاثة عصافير بحجر واحد . **أولها**

تدريب الجهاز الأداري علي مبدأ الشراكة ذاته سواء مع المنظمات غير الحكومية أو مع القطاع الخاص ، إضافة إلي ضخ حالة من المرونة في السلوك البيروقراطي حتي لا يظل علي جموده ، **والثاني** فرض إلتحام الادارة العامة بالمواطنين ، لتستمع إليهم بدلاً من النظرة التاريخية إليهم من أعلي . ذلك بالاضافة إلي تدريب المواطنين علي التعامل مع الادارة العامة ، إلي جانب التأكيد علي سعي الجميع بإتجاه التأكيد علي المصلحة العامة التفاعل كشركاء من أجل النهوض بالمجتمع .

د – ويتحدد الهدف **الثالث** بسعي البحث إلي إستكشاف الدور الذي يمكن أن تلعبه المتغيرات التي تشكل بيئة الإدارة العامة في العمل علي إصلاحها، ويدخل في هذا الاطار إستكشاف الدور الذي يمكن أن تلعبه المتغيرات العالمية في إصلاح الإدارة العامة المصرية ، وكذلك الدور الذي تلعبه الضغوط علي المستوي القومي من اجل إصلاح أوضاع الإدارة العامة إضافة إلي تحديد الدور الذي يمكن أن يلعبة النظام السياسي متضافراً مع المتغيرات الأخري بإتجاه تطوير الإدارة العامة وإصلاحها وحل مشكلاتها .

هـ – ويتمثل الهدف الرابع في محاولة الوصول في نهاية الدراسة إلي مجموعة من الاستخلاصات التي نحدد بواسطتها الأساليب التي يمكن إتباعها لتطوير الإدارة العامة . سواء تعلقت أساليب الإصلاح ببنية الإدارة العامة ذاتها ، أو اتصلت بتطوير ثقافة العمل التطوعي من أجل النهوض العام بالمجتمع . إضافة إلي تطوير ثقافة المشروع التنموي الصغير . وما هي الأساليب التي يمكن إتباعها لنشر الاهتمام به ، سواء من خلال التعامل مع الإدارة العامة أو الإدارات المحلية ، أو مع المنظمات غير الحكومية أو صناديق التمويل ، وكيف يمكن التعامل بشفافية وعقلانية مع كل هذه الجهات .

**ثانيا : الإجراءات المنهجية للبحث**

تعد هذه الدراسة من الدراسات الاستكشافية التي تسعي إلي تشخيص الحالة التي عليها الادارة العامة من حيث طبيعتها وخصائصها ومشكلاتها . إضافة إلي أستكشاف الدور الذي يلعبة المواطنون والمجتمع المدني سواء في إصلاح الادارة العامة أو في الشراكة معها لتطوير قواعد جديده وأكثر مرونه للاداء الإداري ، من شأنها أن تساعد علي تنمية المجتمعات أو الأطر المحلية التي تتحقق فيها الشراكة ، ولإنجاز ذلك تبني الباحث الإجراءات المنهجية التالية .

١ – **الاستكشاف التوثيقي لمتغيرات البحث** : حيث سعي الباحث إلي استكشاف البيانات المتعلقة بالمتغيرات الثلاثة التي تشكل موضع إهتمام البحث وهي الادارة العامة والمواطنين والمجتمع المدني ، بخاصة المنظمات غير الحكومية . سواء البيانات التي تتعلق بدراسة كل متغير من هذه المتغيرات أو التي تتعلق بدراسة العلاقات بينها، أو تتعلق بدور هذه المتغيرات، الثلاثة بعملية الاصلاح الاداري . وقد أنجزت عملية توثيق هذه الدراسات علي مستويين ، مستوي البحوث الميدانية التي أجريت علي المتغيرات الثلاثة في واقع المجتمع المصري ، للاستعانة ببعض نتائجها من خلال إعادة تحليلها لإلقاء الضوء علي أي من قضايا البحث . أو المادة الاحصائية التي أتيحت سواء من الوثائق المتعلقة بالوزارات وبخاصة وزارة الدولة للتنمية الادارية، أو مركز المعلومات واتخاذ القرار . أو المادة التي وفرتها المنظمات غير الحكومية ذاتها ، كتلك التي تتعلق بالشراكة مع الإدارة الحكومية ومشكلاتها، أو تلك التي تتعلق بالسعي من أجل ترشيد أداء الإدارة الحكومية ، كما يتمثل ذلك في الدور الذي تلعبة منظمات حقوق الانسان ، فيما يتعلق ببعض القضايا ، أو المتعلق بالدفاع عن المواطنين . ذلك بالاضافة إلي الدور الذي لعبته المنظمات غير الحكومية في مراقبة الانتخابات الرئاسية والبرلمانية التي أجريت خلال عام ٢٠٠٦ . إلي جانب معالجة بروز بعض الجماعات أو الحركات التي يمكن تأكيد إنتمائها إلي

المجتمع المدني وهي الجماعات التي تناضل من أجـل الاصـلاح الاداري والسياسي مثل حركة (كفاية) وحركة "شايفين كم" ، وهي حركات بدأت تلعب دوراً في الشارع المصري .

٢- **زيارة بعض أقسام العلاقات العامة** : حيث قام الباحث بزيارة هـذه الأقسام في ثلاث وزارات هي وزارة التنميـة الاداريـة ووزارة الداخليـة ووزارة الضمان الاجتماعي ، إضافة إلي زيارة قسم العلاقات العامة بديوان محافظة الدقهلية وهي محافظة تدخل بعض أجزائها في نطاق القاهرة الكبري بينما الأجزاء الأخري ذات طبيعة ريفية ، فهي من المحافظات التي تتعـادل فيها السكان والقطاعات الحضرية الريفية . وإضافة إلي زيارة مكاتب خدمة المواطنين في هذه الوزارات، للتعرف علي أسلوب تعاملها مع المواطنـون وإذا كانت هناك شكاوي من المواطنين ، فما هي التصرفات التي تمت بشأن هذه الشكاوي ، ومدي الاستجابة لطلبات المواطنين .

٣ - **القيام ببعض المقابلات المتعمقة** : إستناداً إلي الإطار التحليلـي حول مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العـام حيـث أجريت إستنادا إليه عدة مقابلات بلغت خمس مقابلات مع بعض كبار موظفي وزارات الداخلية ووزارة الدولة للتنمية الادارية والمنظمات غير الحكوميـة إضافة إلي وزارة الشئون الاجتماعية ، وقد تـم تسـجيل هـذه المقـابلات وتفريغها والاستفادة من مضامين هذه المقابلات في معالجة بعـض قضـايا التقرير . ذلك بالاضافة إلي مقابلة حوالي ٤٢ مواطنا من محافظة الدقهليـة مقابلة متعمقة إستناداً إلي الإطار التحليلي حول مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام . وقد تم تغريغ بيانات هذه الحالات للاستفادة منها في كتابة التقرير ، وإذا كانت المقابلات المتعمقة قد وفرت لنا البيانـات الكيفية ، فإننا حاولنا تكيميم بعض خصائص الحالات التي قمنـا بمقابلتهـا مقابلة متعمقة ، بحيث يمكن تحديد خصائصها علي النحو التالي .

أ - **توزيع المقابلات علي أساس النوع:** فيما يتعلق بتوزيع الحالات علـي أساس النوع، نجد أن الذكور بلغ عددهم ٢٨ حالة بنسبة ٦٦،٧% في مقابل

١٤ حالة من الإناث بنسبة ٣٣،٣% ، ومن الطبيعي أن ترتفع حالات الذكور نظرا لأنهم الأكثر تعاملاً مع الإدارة العامة في مختلف المجالات .

**ب – توزيع المقابلات علي أساس السن:** فيا يتعلق بمتغير العمر ، وجدنا أن عدد الذين قابلناهم ينتمون إلي فترات عمرية متباينة . ففي الفترة العمرية من ٣٥–٤٥ توجد ١٠ حالات تمت مقابلتها بنسبة ٢٣،٨% ونحو ٢١ حالة في الفترة العمرية من ٤٥–٥٥ سنة وذلك بنسبة ٥٠% من عدد الذين تمت مقابلتهم ، وتمت مقابلة أربع حالات في الفترة العمرية ٥٥–٦٥ عاما بنسبة ٩،٥% ، وهو ما يعني أن غالبية الذين قابلناهم في الفترة العمرية من ٤٥–٥٥ سنة ، وهي الفترة التي يكون الإنسان فيها أكثر تفاعلاً مع المجالات المختلفة للإدارة العامة .

**ج – توزيع الحالات بالنظر إلي المستوي التعليمي:** حيث توزعت الحالات التي تمت مقابلتها مقابلة متعمقة علي اربعة مستويات تعليمية حيث توجد حالتين في مستوي الدراسات العليا بنسة ٤،٨% ، أضافة إلي عشر حالات حصلوا علي تعليم جامعي وذلك بنسبة ٢٣،٨% وعدد ١٨ حالة بنسبة ٤٢،٨% من الحالات حصلوا علي تعليم متوسط ، إضافة إلي عشر حالات مستوها التعليمي أدني من التعليم المتوسط وحتي المستوي الأمي .

**د – توزيع الحالات إستناداً إلي المهنه :** وبالنسبة لتوزيع الحالات التي تمت مقابلتها علي أساس المهنه فإننا نجد أن عدد ١٥ من المبحوثين يعملون بالتربية والتعليم بنسبة ٣٥،٧% ونجد ١١ مبحوثا منهم يعملون بالوظائف الكتابية بنسبة ٢٦,١% ، إضافة إلي سبعة مبحوثين يعملون أعمالاً حرة بنسبة ١٦،٦% وتسعة مبحوثين بنسبة ٢١،٤% يعملون في الزراعة . وهو ما يعني أن عدد ٢٦ من الذين تمت مقابلتهم بنسبة ٦١،٩% يعملون في الادارة الحكومية في مقابل ١٦ من الذين تمت مقابلتهم بنسبة ٣٨% يعملون في الزراعة أو بالأعمال الحرة ، أي لا يعملون بالإدارة الحكومية .

**ثالثا : طبيعة الإدارة العامة المصرية وخصائصها**

تكشف دراسة الإدارة العامة المصرية عن أن هذه الإدارة تمثل حالة خاصة سواء من حيث طبيعتها الأساسية أو الخصائص التي تولدت لها من خلال تاريخها بمراحلة المتتابعة ، وكيف أتجهت هذه التفاعلات المتعاقبة إلي ترسيخ هذه الخصائص . إضافة لطبيعة المشكلات التي كانت وما زالت تعاني منها الإدارة العامة . بداية من الضروري أن نؤكد أن الادارة المصرية قد إشتقت طبيعتها وخصائصها من طبيعة الجغرافية والحياة الاجتماعية والاقتصادية المصرية ، إضافة إلي البنية المحلية والعالمية التي كان عليها أن تؤدي دورها في إطارها ، علي هذا النحو يمكن تحديد طبيعة الإدارة العامة المصرية بالنظر إلي عدة خصائص أساسية .

١- **الطابع المركزي المسيطر من أعلي** : حيث تتمثل الخاصية الأولي في الطابع المركزي للإدارة العامة ، وهو الطابع المشتق من طبيعة الدولة النهرية حيث مياة النهر المتدفق (نهر النيل) تحتاج إلي تنظيم توزيعها لري الأراضي الزراعية بعدل وبلا مشكلات، كما تحتاج الزراعة إلي أستقرار . بحيث أنقسمت مصر طيله تاريخها الطويل إلي فئتين الأولي تقوم بزراعة الأرض والانتاج، وتتشكل هذه الفئة من الفلاحين بالأساس ، إضافة إلي المهن اللازمة أو المصاحبة للفلاحة ، في مقابل الفئة الحاكمة التي تضم الحاكم ومعاونيه من العسكر والشرطة ورجال الإدارة –الذين كانوا يتشكلون من الكهنة في الزمن الفرعوني – الذين تحدد وظيفتهم الأساسية في السيطرة لتحقيق عدالة توزيع المياه علي أقاليم مصر المختلفة ، إضافة إلي بناء السدود وإصلاح الأراضي ، وجباية الضرائب من الفلاحين لتمويل احتياجات الإدارة . في أحيان كثيرة كانت الإدارة تحصل علي غالب إنتاج الأرض ، لا يترك للفلاح سوي النذر اليسير من المعاش الضروري الذي يبقيه حيا كآلية من آليات الانتاج طيلة عام قادم . بحيث تحول الفلاحين علي يد هذه الادارة إلي اقنان للأرض

يستخدمون في الانتاج ، ويسخرون لحفر الترع والقنوات وأقامة السدود ، ويحصل الحاكم ورجال الادارة والسلطة علي معظم عائد الانتاج . ومن ثم فقد نبتت جفوة وفجوة تاريخية بين الفلاحين من ناحية والادارة الحكومية من ناحية ثانية ، شكلت قاعدة لعلاقة عدائية بين إدارة تمارس سلطة ظالمة دائماً ، وفلاحين فاقدي القوة يتحايلون بأساليب عديدة كي يظلوا علي قيد الحياة ، يخضعون للسلطة لكنهم يضمرون لها العداء . وقد ظلت هذه الحالة لسبعة آلاف سنة ، منذ بداية تأسيس الدولة الفرعونية وحتي عصر محمد علي باشا مؤسس مصر الحديثة . ويصور "إدوارد لين" هذه العلاقة العدائية في فترة حكم والي مصر "محمد علي باشا" بتأكيده "قد كان معظم كبار الموظفين الحكوميين خلال هذه الفترة من أصول مملوكية وتركية . وبسبب أصولهم الأجنبية فقد تبنوا قيم بلاط الحكم وأتحدوا بها . وبشكل جماعي شكلت الصفوه السياسية والإدارية وحدة متماسكه مكرسة لحكم المواطنين . " ويستطرد "لين" في وصفه قائلا "كانت الخدمات قليلة والضرائب كثيرة . وكان موظفو الحكومة متعسفين متقلبين متهربين . وقد كانت عدم ثقة الجماهير في الإدارة العامة استجابة رشيدة لكل حقائق هذه الفترة . حيث كان الخداع وسيلة للبقاء" (١) . بحيث استمرت هذه العلاقة بين المواطنين والادارة العامة ، والعواطف او المشاعر المرتبطة بها ، واقعا إستمر لفترات طويلة بعد ذلك .

٢- **نخبوية الادارة العامة** : منذ بداية التاريخ الفرعوني القديم وحتي الثلث الأخير من القرن العشرين تميزت الادارة العامة في مصر بالطابع النخبوي . وهو الطابع الذي نجد له أصولة التاريخية في الحضارة الفرعونية ، حيث كان لموظفي الادارة العامة طابعاً كهنوتيا لكونهم في خدمة سلطة الفرعون الاله ، ومن ثم إشتقت بعض الوظائف العامة قدراً ولو محدوداً من هذه القداسة ، وتأكد

هذا الطابع النخبوي حتي عصر الدولة الحديثة التي أسسها محمد علي باشا . وفي أثناء الاحتلال البيريطاني تأسست النظم التعليمية لتصبح هي الأطر التي يتدرب ويتأهل من خلالها موظفي الادارة العامة . وفي الحقيقة تاسست خلال هذه الفترة لأول مرة العلاقة بين الجامعة وشغل وظيفة في الادارة العامة . خلال هذه الفترة كان علي معظم المصريين لكي يلتحقوا بالادارة العامة أن يكونوا من أبناء الطبقة الأرستقراطية ، وملاك الأرض الذين كانوا يتطلعون لأن يضعوا أولادهم علي طريق السلطة والأمان الاقتصادي . وقد تزايد الاندفاع أيضا نحو شغل وظائف الإدارة العامة بسبب الندرة المتزايدة للأرض وغياب قطاع صناعي قوي . ولما كان الاختيار محدوداً أمام كثير من أبناء الطبقات العليا ، فإنه لم يبق أمامهم سوي الالتحاق بالمهن الإدارية . فبعد الأنتهاء من دراساتهم الجامعية فإنهم يتحولون إلي الإدارة العامة بصورة طبيعية كما يتحول النهار إلي الليل . ومع ذلك فقد ظلت الفجوة بين الإدارة العامة والواطنين كبيرة حيث أستبدل فقط أبناء كل أرستقراطية بأخري (٢) .

وقد أستمر هذا الطابع النخبوي للإدارة العامة حتي خلال فترة حكم ناصر والسادات وأن كان ذلك بطريقة أخري . حقيقة أن سياسات ناصر الاشتراكية غيرت جذريا التركيب الاجتماعي للادارة العامة. وبرغم أن الناصرية فتحت أبواب الإدارة العامة أمام أبناء الطبقة المتوسطة ، إلا أنهم بالاضافة إلي أبناء الأرستقراطية السابقة كانوا أبناء الفئات الأكثر تميزاً من الناحية الاقتصادية . ثم أنهم بحكم تعليمهم أنفصلوا عن سياقهم الاجتماعي الفقير ، الذي تسوده معدلات عالية من الأمية . بالأضافة إلي ذلك فإن العلاقة العضوية والتاريخية بين السلطة والادارة العامة ، دفعت موظفي الادارة العامة إلي التماهي مع السلطة أكثر من توجههم لخدمة المواطنين . يضاف إلي ذلك أن الإدارة العامة القوية – أي صاحبة القرار الفعال وصانعته –

كانت تسكن السياقات الحضرية إلي جانب السلطة أيضا . لكل ذلـك ظلـت الادارة العامة ذات طبيعة نخبوية إما بسبب إنتمائها إقتصادياً للأستقراطية أو للشرائح الأعلي من الطبقة المتوسطة ، واما لأنها نالت حظا وافرا من التعليم فصلها في ثقافتها وقيمها ونوعية حياتها عن جمـاهير المـواطنين الفقـراء والأميين في غالبهم ، وإما لأنها تسكن في الأطر الحضرية مع السلطة فـي سياق مجتمعي ريفي في طابعة الغالب . لكل هذه الاعتبارات استمرت مهن الادارة العامة هي المصدر الأول للأمان الاقتصادي والسياسي والاجتمـاعي بالنسبة للمصريين المتعلمين . وفي ظل الدولة الاشتراكية فإن بدائل العمـل بالنسبة للمتعلمين كانت في الحقيقة محدودة بدرجة كبيرة مما كان عليه الأمر في ظل الحكم الملكي . في هذا السياق إستعادت مراكز الإدارة العامة هيبتها التقليدية بين المواطنيين ، وهي الحالة التي تعكسها الحكمة الشعبية القائلة "إن فاتك الميري أتمرغ في ترابـة" (٣) . وإذا كانـت المرحلـة الاشـتراكية والناصرية قد قلصت الفجوة بين الإدارة العامة والمواطنين ، إلا أن الفجـوة وإن ضاقت ، ونظرة الاستعلاء وأن تواضعت قليلاً إلا أنها مازالت قائمة .

٣- **تأرجح العلاقة بين الإدارة والسياسة:** اشرنا إلي أن الإدارة العامة المصرية ظلت منذ نشأتها التاريخية مرتبطة بالسلطة السياسية إلي حد التماهي ، والأنتماء إلي جذر واحد . وإذا كان الفرعـون هـو الآلة المقدس في زمن الحضارة الفرعونية فقد شكل الكهنة العمـود الفقري للإدارة العامة حينئذ . وفي المراحل التاريخية التالية وحتي ثورة يوليو ١٩٥٢ ظلت الطبقة الأرسـتقراطية هـي المرجعيـة الاجتماعية لكل من الحاكم والصفوة السياسية والإدارة العامة علي السواء . ذلك يعني أننا إذا تأملنا العلاقة بين الادارة العامة والنظام السياسي ، فسوف نجد أن جملة الحقائق التاريخية قد أكدت علي أن السلطة والادارة العامة شكلتا كتلة واحدة في مواجهة المـواطنين . وهو ما يعني أن بقاءها كان مرهونا بقدرتها علي السيطرة علـي

المواطنين وضبطهم تنفيذاً لرغبة الأنظمة السياسية المتتابعة تاريخيا، تلك التي بدأت بحكم الفراعنة وحتي ثورة يوليو ١٩٥٢ ، ومن ثم فقد كانت قيادتها مشدودة إلي أصولها المشتركة مع الأنظمة السياسية تولي وجهها شطرها، تتحسس رؤيتها لتحولها إلي أوامر تفرض علي المواطنين الانصياع لها . وحينما قامت ثورة يوليو ١٩٥٢ نظرت صفوتها إلي الادارة العامة بإعتبارها في حاجة إلي علاج ، بل إننا نجد أن الأنظمة المتتالية لصفوة يوليو كانت أحيانا تحمل الادارة العامة فشل سياساتها التنموية . ونتيجة لذلك إنهار التحالف التاريخي الذي ظل قائماً طيلة التاريخ حتي مرحلة الدولة الاشتراكية . حيث بدأ نظام ناصر ينظر إلي الادارة العامة بإعتبارها تشكل العقبة الرئيسية أمام تحقيق أحلامه التنموية والاشتراكية (٤).

وإذا كانت العلاقات قد تحسنت لفترة محدودة بين الادارة العامة والنظام السياسي خلال فترة البداية من حكم الرئيس السادات ، فإننا نجد أن نظامه السياسي، استمر علي النهج الناصري في العمل علي تقوية تحالفه مع المواطنين . لحساب الهجوم الحاد علي الإدارة العامة بسبب تقاعسها ، وهو الهجوم الذي شكل أحد اسباب هجرة كثير من أكثر رجال الادارة العامة خبرة وكفاءة إلي القطاع الخاص أو إلي دول البترول، الأمر الذي أدي إلي إنخفاض مستوي مهارة أو كفاءة الخدمة العامة. علي هذا النحو ظلت الادارة العامة في نظام ناصر والسادات كبش فداء الأزمات الاقتصادية والاجتماعية ، فقد كانت السلطة السياسية تستخدم الأدارة العامة كطفل يضرب بالسياط لمسئوليته عن مشاكل مصر الاجتماعية والاقتصادية بدون تكاليف (٥) . وبرغم أن نظام مبارك بدأ بدعوة المواطنين للثقة في إدارتها العامة ، وفي قدرة هذه الادارة علي حل مشاكل المواطنين الاجتماعية والاقتصادية. طالبا من المواطنين أن ينحوا جانبا أجيالاً

من الشك وأن يقبلوا علي الادارة العامة بإعتبارها وسيلة للخلاص القومي . (٦) إلا أنه في خطابه في نوفمبر عام ١٩٨٥ أمام مجلس الشعب إنتقد الادارة العامة بتأكيـده صـراحة "أن المصـريين لا يعملون بجد كما ينبغي ، وقد إنتقد بصفة خاصة المستويات العالية لغياب العاملين في الخدمـة الحكوميـة، والترفـع الاداري علـي المواطنين، والخمول المنتشر، وعدم آداء العمل يقدر من الاخلاص وبروح المسئولية والضمير .. ثم أشار إلي أن إفتقاد روح المسئولية أدي إلي مستويات عالية من الدمار الهائل ، الذي بلغ إلي مسـتوي إهدار ١١% من السلع المنتجة أعتبرت سلع فاسده . ثـم أكـد أن مجتمعاً يعتمد علي إستيراد الطعام لا يمكنه أن يتحمل عبء هـذا التدمير" (٧). بحيث دفع الهجوم السياسي علي الإدارة العامة إلـي إحساسها بعدم الأمان ، الأمر الذي لم يدفعها فقط إلي هجرة الإدارة العامة ، ولكن إلي الآداء الطقوسي للعمل حيث الالتـزام بالقواعـد والقوانين بصورة حرفية ، بغض النظـر عـن قضـاء حاجـات المواطنين، تجنبا للخطأ الذي قد يسبب لها الحساب أو العقاب .

٤- **التحول من السيطرة علي المواطنين إلي خدمتهم:** مثلما حدث تحول في العلاقة بين الإدارة العامة والنظام السياسي ، حدث تحول مماثل في توجهات الإدارة العامة من دور السـيطرة علـي المواطنين إلي خدمتهم . ذلك يرجع من ناحيـة إلـي أن السـياق العالمي المعاصر يتضمن أفكاراً وشعارانا تؤكد علي حقوق الإنسان ودفع المواطنين يتولو بفعالية ، حيث عصر قوة الجماهير . ومـن ناحية ثانية لأن غالبية شرائح الإدارة العامة بدأت تعاني مـن ذات الظروف التي تعاني منها الجماهير ، ومن ثم إقتربت كثيراً منها ، وتحولت بإتجاه خدمتها فالإدارة والمـواطنين يعيشـون فـي ذات الخندق ، ويدافعون عن وجودهم من خلاله. ومن ناحية ثالثة بـدأ النظام السياسي يقترب من المواطنين ليؤمن بمؤازرتهم شـرعيته .

علي هذا النحو نظرت الإدارة العامة إلي المـــواطنين بإعتبـــارهم الطرف الثاني الذي علي الادارة العامة أن تتعامل معه وأن تعدل أو تطور علاقتها به . وقد إشرنا إلي أن الادارة العامة تاريخيا لم تكن موجهه لخدمة المواطنين في المجتمع بقدر ما كانت تســعي إلـــي السيطرة عليهم لاستغلالهم لصالح الأنظمـــة السياســـية المتتابعـــة تاريخيا حتي قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ . يؤكد ذلك شـــكوي الفـــلاح المصري القديم في برديات الفراعنة التي يطالب فيها بالعدل مـــن فساد الحكم والادارة مخاطبـــا الملـــك الفرعـــون بقولـــه : "**لأنـــك كالفيضان، وأنت إله النيل الذي يخلق المراعي الخضراء ، ويمـــد الأرض القاحلة . ضيق الخناق علي اللصوص ، وأحم الـــتعس . ولاتكونن كالسيل ضد الشاكي، إحذر فإن الأبدية تقتـــرب .. نفـــذ العقاب في من يستحق العقاب ، وليس هناك يعادل أستقامتك . هل يخطئ الميزان ؟ وهل تميل عارضة الميزان إلي أحد الجـــانبين"لا تنطق كذبا لأنك عظيم" وأنك بذلك مسئول . لاتكن خفيفا لأنـــك ذو وزن . ولا تتكلمن بهتانـــا لأنـــك المـــوازين ولا تحيـــدن لأنـــك الاستقامة . إفهم أنك والموازين سيان، فإذا مالت فإنك تميل كذبا، ولسانك هو المؤشر العمودي للميزان . وقلبـــك هـــو المثقـــال ، وشفتاك هي ذراعاه وأن العدالة خالدة الذكري ، فهي تنزل مع من يقيمها القبر ..ولكن إسمه لا يمحي من الأرض بل يؤكد علي مر السنين بسبب العدل**" (٨) .إضافة إلي التأكيد الذي قدمه "وليم لين Lane في القرن التاسع عشر حول موقـــف المـــواطنين الـــذين لا يثقون في الإدارة العامة. وإذا كانت الإدارة العامة قد ظلت منفصلة عن المواطنين فيما قبل ١٩٥٢ فقد توترت هذه العلاقة معهـــا فـــي المرحلة الناصرية نتيجة لحالة اللامبالاه التي لا مبرر لها من جانب كثير من الموظفين . وبسبب فشل الادارة العامة في تحقيق المأمول منها في هذه المرحلة، فقد إنهار تحالفها مع النظام السياسي خـــلال

هذه الفترة لينشأ تحالف جديد بين الصفوة السياسية والمـــواطنين ، وهو التحالف الذي نظر إلي الإدارة العامة بإعتبارها قد شكلت عقبة أمام تحقيق الانجازات المأمولة (٩). وتتجلي مساحة الجفـــوة بـــين المواطنين والإدارة العامة من خلال دعوة الرئيس مبارك للمواطنين حاثا إياهم علي الثقة في إدارتهم العامة وفي قـــدرتها علـــي حـــل مشاكلهم الاجتماعية والاقتصادية. لقد كان يطلب في الواقـــع مـــن المواطنين أن ينحوا جانبا أجيالاً من الشك وأن يقبلوا الادارة العامة بإعتبارها وسيلة للخلاص القومي ، وبرغم ذلك فقد بقي المواطنون مترددون في أن يفعلوا ذلك (١٠) .

٥- **العالم في مواجهة الإدارة المصرية** : مـــع إتجـــاه النظـــام السياسي في مرحلة التوجه الليبرالي إلي تأســـيس مجموعـــة مـــن التغيرات الهيكلية كان من المنطقـــي أن يجـــري مجموعـــة مـــن التعديلات الأساسية علي بنية الادارة العامة ، وكذلك علي أساليبها في تنمية المجتمع وتقديم الخدمات له. في هذا الســـياق طرحـــت أفكار كثيرة حول ما يحدث في الإدارة العامة ، حيث أصبحت هذه الإدارة العامة تشكل عائقا أمام عملية التنمية والتحديث في الاتجـــاه الليبرالي . لقد أدرك الجميع حينئذ التعقد الذي بلغته الإدارة العامـــة بلجانها المتداخله*كما أدركوا أنها تعاني من الترهل والتضخم.

--------------

*من الطرائف التي تحكي أن الرئيس السادات في أحدي زياراته للولايات المتحدة الأمريكية وكـــان معه حفيده ، وعند مداعبة الرئيس الأمريكي "جيمي كارتر" للحفيد أشار الرئيس السادات شاكيا الطفل للرئيس الأمريكي "بأنه لا يشرب اللبن" وهي عبارة مصرية يقولها الآباء عادة للأطفال الـــذين قـــد يرفضون شرب اللبن . فإعتقد الرئيس الأمريكي –نتيجة خطأ في التعبير– أنه لا يجد لبنا يشـــربه . فأمر بمعونه لأطفال مصر بلغت ثلاثين مليون دولار ، لتوفير كوب لبن لكل طفل في مصر .وبعد فترة سأل الرئيس السادات عن ماذا حدث للمشروع الذي أقيم بمعونة الرئيس الأمريكي لأطفال مصر ، أجابه رجال الإدارة العامة ، بأن المبلغ نقص سته ملايين دولار كمكآفات للجـــان التـــي درســـت المشروع ، وما زال المشروع لم يتأسس بعد ، فأجاب الرئيس السادات ساخراً ، كان علـــيّ أن أن أطلب من الرئيس الأمريكي ٣٠ مليون أخري كمكافآت للجان، مشيرا لذلك إلـــي التعقيـــد والفســـاد الإداري .

إضافة إلي بعض مظاهر الفساد والرشوة التي بدأت تتغلغل في بنائهـا ، حتي كاد أحد رؤساء الوزارة في عهد الرئيس السادات أن يقرها بإعتبارهـا "إكرامية" للموظف الإداري نظير آداء الخدمة .

ونظراً لإتجاه مصر إلي الأخذ بسياسات الإنفتاح الاقتصادي ومن ثم فتح الأبواب لإستقبال رؤوس الموال التي تشتثمر للنهوض بالاقتصاد المصري ، في هذه الفترة بدأت المؤسسات الدولية والمستثمرين الأجانب يعانون من بلادة الإدارة المصرية العامة . ومن ثم فقد بدأوا في توجيه النقد لها .

في إطار هذا الموقف برز الفاعل الأجنبي الذي كان له ضغطة الفعال الذي تمثل كما أشرت في عديد من المؤسسات الدولية وأبرزها هيئة المعونة الأمريكية في نقد الإدارة المصرية . حيث طرح هذا الفاعل الأجنبي سياسات تتناقض مع رؤية الادارة العامة المصـرية سـواء فيمـا يتعلـق بتأسـيس المشروعات التنموية أو فيما يتعلق بالإصلاح الاداري . وقد عبر عن ذلـك فرانك كمبال Frank kimball مدير هيئة المعونة المريكية في مصر حينئذ بقوله "...تحتاج الحكومة المصرية العمل أيضا فـي مواجهـة عـدد مـن المشكلات ليس أقلها أن نجعل الإدارة العامة أكثر سرعة في إسـتجابتها . إن لديهم قدراً كبيراً من العمل في مواجهة مشكلات الإدارة العامة . فالحكومة ما تزال تنفتح ، وهناك عمالة عامة هائلة" وقد كان تاثير المؤسسـات الدوليـة وبخاصة هيئة المعونة الأمريكية المصرية بالتحديد في هذا الاتجاه ذو ثلاثـة جوانب : حيث يؤكد الجانب الأول أنه أصـبح مـن الضـروري تأسـيس ميكانيزمات تنظيمية جديـدة لتفاعـل الإدارة المصـرية العامـة مـع إدارة المؤسسات الدولية وبخاصة بيروقراطية المعونة الأمريكية الضـخمة التـي إستقرت بالقاهرة والتي كان عليها أن تتعامل في آدائها مع آداء الإدارة العامة المصرية . بحيث بدأت تظهر توترات كثيرة حينئذ من خلال الاحتكاك الأول بين طبيعة العمل في إدارة المؤسسات الدولية وبخاصة بيروقراطيـة هيئـة المعونة، وبين طبيعة الإدارة العامة المصرية. ويرجع الجانب الثاني إلي أن

قبول النظام السياسي لنصائح الإدارات العالمية حينئذ ، بسبب حرصة علـــي جلب الاستثمارات الخارجية وتحديث المجتمع، دفعة إلي تكثيــف الضـــغوظ علي إدارة مؤسسات القطاع العام والادارة العامة وإجبارها علي اللجوء إلـــي موقف دفاعي، حيث أصبح من الواضح إمكانيـــة تحـــدي مكانتهـــا الســـابقة والحصينة . وفي إطار الجانب الثالث نجد أنه قد إضافت القيود والضـــغوط المرتبطة بمساعدات الهيئات ومؤسسات التمويـــل الدوليـــة ، أو المرتبطـــة ببرنامج المعونة الأمريكية حينئذ بعداً جديداً من التعقد وعدم الثقـــة أوعـــدم اليقين الأمر الذي أدي إلي تأسيس تفاعل بيروقراطي مثير للضجر بالنســـبة لكل الأطراف.

٦- **إحتماء الإدارة المصرية بالترسانة القانونية :** خـــلال خمســـة عقـــود أدركت الإدارة العامة المصرية أن مكانتها التاريخية تتآكل من كل إتجـــاه . وان أطرافا عديدة تكاد تتفق علي أنها تشكل العقبة الكؤود أمام تنمية المجتمع وتحديثه . وأن هذه الأطراف تسعي جميعا لأن تجعل منها كبش الفداء الذي يتطهر في إطاره كل طرف من ذنوبه ومسئوليته عن التخلف الذي اصـــاب المجتمع . علي هذا النحو وجدت الإدارة العامة نفسها وقد تعرضت لضغوط تحاصرها وتضغط عليها من كل إتجاه ، فمن ناحية نجد أن السياسيون قـــد سلبوا من الإدارة العامة سلطاتها وفعاليتها بسبب جهودهم من أجل الســـيطرة عليها والتحكم فيها . والعمل علي إجبار وحداتها علي أن تعمل داخل نطـــاق ضوابط وخطط صارمة ، برغم أن هذه الضوابط والخطط جامـــدة للغايـــة ومعقدة للغاية أيضا . ولذلك فإنها قد خنقت الإدارة العامة عن طريق تحديـــد نطاقها في إصدار القرارات غير المركزية وبطلب مســـتويات مـــن التـــآزر والتوقيت في الإنجاز لا تستطيع الإدارة العامة تحقيقها (١١). يضاف إلـــي ذلك أنها أدركت  أن الأنظمة السياسية علي أستعداد لفضحها والتضحية بهـــا لتتبرأ من فشلها أمام الجماهير أضافة إلي التفاف بعض هذه الأنظمة للتحالف مع الجماهير ضدها . بالإضافة إلي ذلـــك لا تـــأمن الأدارة العامـــة جانـــب المواطنين كذلك لاداركها ميل هذه الجماهير للأنقلاب عليها بعـــد أن كانـــت

خاضعة لها . إما من خلال اللجوء إلي المراكز الأدارية للعليا مـــن خـــلال الواسطة والمحسوبية ، وإما بشكوي هذه الأدارة وأجهزة لمؤسسات الرقابة . ذلك إلي جانب إدارة المؤسسات الدولية التي بدأت تضغط عليها . الأمر الذي دفعها أمام هذه الضغوط والتهديدات المتزايدة لتحتمي وراء حائط الـــروتين واللوائح (١٢) . وقد ساعدها علي ذلك أن الثقافة القانونية للإدارة المصرية ثقافة تراكمت بدون تنقيح حتي أن هناك بعض القوانين التي ما زالت حيـــة ويعمل بها منذ الخلافة العثمانية . بحيث لم تؤد هذه الثقافة إلي الجمود فقـــط بسبب الإحتماء باللوائح والقوانين ، بل تقدمت الإدارة العامة أيضـــا بإتجـــاه استخدام عناصر الترسانة القانونية لتبرير عدم إنجاز "المعاملات" في موقف ، وإنجازها في موقف آخر دون التعرض للمســـاءلة . يصـــور ذلـــك أحـــد المهتمين بشأن الادارة العامة قائلاً "إن هذا النمط من الضوابط يشجع علـــي الجمود في تطبيق القواعد واللوائح وذلك لتجنب المساءلة في النهاية من قبل كبار موظفي المؤسسة حتي لو أدي هذا الجمود إلي الخســـارة . ويمكـــن أن يصبح هذا المدخل قاتلاً ومسببا للإنهيار في المشروعات المنتجـــه" (١٣) ، بحيث أصبحت كلمة الروتين التي تدل الانجاز في الإدارات العامة العالمية ، كلمة سيئة السمعة تعني عدم الانجاز في إطار الواقع الإداري المصري .

**رابعا : ثقافة الادارة العامة المصرية :**

تلعب الثقافة ومنظومات القيم المتضمنة فيها دورها عـــادة كموجهـــات لسلوك البشر في مختلف مجالات الواقع الاجتماعي. وإرتباطا بذلك تتشـــكل ثقافة الادارة العامة من منظومات القيم الموجهة لآداء هـــذه الإدارة . حيـــث يمكن أن تتحول هذه القيم إلي مجموعة من الاتجاهات التي تحكـــم تفاعـــل موظفي الإدارة مع بعضهم من نفس المستوي الإداري ، أو التفاعل القائم بين موظفي المستويات الإدارية المختلفة ، إضافة إلي تنظيمها لاتجاهات التفاعل مع المواطنين . بالإضافة إلي ذلك تقيم الثقافة الإداريـــة مـــن حيـــث مـــدي إستخدام التكنولوجيا الحديثة ، وكذلك مدي حداثة القواعد الإداريـــة ذاتهـــا ،

بحيث تساعد هذه القيم والثقافة الحديثة علي ترشيد الجهـد والآداء الإداري . وفي محاولة تأمل طبيعة الثقافة الإدارية وخصائصها . نجد أن ثقافة الإدارة العامة قد لعبت دوراً أساسياً في تشكيل طبيعة الإدارة العامة وخصائصـها. وقد تطورت ثقافة الإدارة العامة متضافرة معها تاريخياً ، حتـي أصـبحت متماسكة في بنائها علي النحو التي هي عليه الآن ، الأمر الذي مكن هـذه الثقافة أن تلعب دوراً أساسياً في تحديد طبيعة آداء الإدارة العامة من ناحية ، وأيضا في إستعصائها الواضح علي الاصلاح من ناحية ثانية . ويشير تأمل ثقافة الإدارة العامة المصرية إلي تضمنها لأربعة عناصر أساسية . ويتمثـل **العنصر الأول** في أن الإدارة العامة تتعامل مع المواطنين من أعلي ، فهـي ليست موجوده لخدمة المواطنين ، ولكن بالاساس لتنظيم أحـوال المجتمـع وضبط المواطنين والسيطرة عليهم لإستلاب الفائض بأشكاله المختلفة ، الأمر الذي ولد عادة خضوع المواطنين للادارة العامة ، وهو الخضوع الذي يعوق آية إمكانية للمساءلة . وقد ساعد علي ترسيخ هذه النظرة من أعلي أن أصول موظفي الادارة ترجع إلي أنهم منتقين بالأساس إما من أبناء الاستقراطية كما في بعض المراحل التاريخية، أو من أبناء الشرائح العليا للطبقة المتوسطة في مراحل تاريخية معاصرة. وهي بطبيعة أصولها الاجتماعية تقود نوعية حياة توجهها منظومة ثقافية تختلف عن الجماهير العريضة التي تضبطها وتسيطر عليها ، حتي لو كانت بعض عناصـر الادارة العامـة تعـيش بـين هـذه الجماهير . ويتحدد **العنصر الثاني** في بناء ثقافة الإدارة المصـرية فـي أن غالبية موظفي الادارة العامة حصلوا علي مستويات تعليمية أعلي من غالبية المواطنين الذين تعمل في إطارهم ، الأمر يؤسس طبيعة خاصـة لثقافتهـا لتصبح أكثر حداثة وأكثر عقلانية . ويشير **العنصر الثالث** إلي أن ثقافة غالبية أعضاء الادارة العامة يعتنقون منظومة قيم حضرية هي التي توجه سلوكياتهم ونوعية حياتهم ، حتي لو كانوا يعيشون في نطاق البيئة الريفية . يضاف إلي ذلك فإنه نظراً لأنهم في مستوي أرقي من حيث نوعية حياة مواطنيهم فإننـا نجدهم بحكم ما هو متوفر لديهم من تكنولوجيا الاعلام والمعلومات يكونـون

أكثر متابعة لتفاعلات العالم الخارجي وما يستجد فيه بمستوي أعلي من متابعة المتوسط العام للمواطنين . وهو ما يعني أن تداخل هذه العناصر المختلفة لثقافة رجال الادارة العامة يجعلهم كتلة تختلف في ثقافتها بغض النظر عن مستوياتها وتبايناتها الداخلية مختلفة إلي حد كبير عن ثقافة البيئة الجماهيرية المحيطة بها .

هذه الثقافة شكلت درعها التي حالت دون إستيعابها للتوجهات الثقافية والأيديولوجية التي تبنتها أو أعلنتها النظم السياسية المتتابعة . وفي مقابل ذلك لم تسع الانظمة السياسية إلي تنشئة الإدارة العامة وتأهيلها وفق التوجهات الواضحة التي تحدد لها الأولويات المحدده ، الأمر الذي جعل الادارة العامة تعمل وفق قوانين وقواعد تفصيلية غير مؤيدة بأي غطاء أيديولوجي . ونتيجة لذلك أنجز أعضاء الادارة العامة وظائفهم وفق القواعد والقوانين المتناقضه ، الأمر الذي جعل سكولياتهم في الانجاز أحيانا ، يوافق علي "المعاملة" وفق قانون معين تارة ، ويرفض إنجاز ذات "المعامله" وفق قانون آخر تارة أخري . لقد أفرغ عدم التأهيل او التوجية الأيديولوجي آداء الادارة العامة من روحة ، ومن ثم فقد كانت الإدارة العامة غير قادرة علي مسايرة إندفاع النظام السياسي في تصوراته وإنجازاته ، ففي المرحلة الاشتراكية ١٩٦٠-١٩٧٠ لم تطبق الاشتراكية كما أرادها النظام السياسي ، وفي المرحلة الليبرالية ظلت متمترسة وراء القواعد والقوانين الجامدة التي أعجزتها عن استيعاب التوجه الأيديولوجي الذي يساعد علي تفعيل آداء القطاع الخاص أو فتح الأبواب واسعة أمام الاستثمار الأجنبي .

بالإضافة إلي ذلك فقد أصيبت الادارة العامة المصرية ببعض الأمراض الثقافية التي أعجزتها عن الانجاز الفعال لمهامها ، بحيث أصبحت المشكلة كامنة في ثقافة الادارة العامة بالأساس. وهي الثقافة التي تحدد معايير السلوك البيروقراطي ، إضافة إلي أنها الثقافة التي ينشأ في إطارها الموظفون الجدد ، والتي من المتوقع أن يتكيفوا معها (١٤). وفي هذا الاطار يشير تشريح الثقافة الإدارية إلي أنها تتميز بعدة خصائص . حيث تتمثل

**الخاصة الأولي** في الاحترام الكامل للسلطة ، وارتباطا بذلك يتبني الرؤساء أتجاها متعاليا نحو مرؤوسيهم ، ويستجيب المرؤوسين بخنوع وتملق . فإذا سبب بعض المرؤوسين المتاعب للرؤساء أو إفتقدوا مطلب الخنوع فإن فرصهم في الترقي سوف تصبح محدودة . وقد صور حديث نشر في جريدة "الاجيبشيان جازيت" Egyptian Gazette ذلك بتأكيده أنه "بمجرد ترقية الموظف إلي وظيفة المدير فإنه يتوقف عن آداء أي عمل بناء . ويصبح إهتمامة الرئيسي متمثلا في استقبال المديح الذي يرفع إليه بدون تمييز من كل اتجاه ، وهو يبتسم بطريقة تنم عن التفوق والشهامة للتذلل الذي يقدم إليه بسخاء من زملائه السابقين . وطبيعي أن تشير هذه الممارسات إلي نسق إداري فاسد ، تعمق فساده نتيجة للخوف الذي له جذوره العميقة في قلوب صغار الموظفين تجاه رؤسائهم . وفي الحقيقة يستفيد المديرون من هذا الخوف لفرض خضوع أكثر وتواضعا أعمق علي صغار الموظفين المتواضعين فعلاً ، وان ينتزعوا منهم كل خدمة ممكنة وأكبر قدر من المداهنة والتذلل (١٥) .

وبهذا الإعداد الأخلاقي والاداري الذي يزين وظيفة المدير فإنه يصبح من الطبيعي أو يتنافس كبار الموظفين مع بعضهم البعض للحصول علي هذه الوظيفة من خلال كل الوسائل المتاحة. ولا تستبعد منها النفاق ، والرشوة ، والطعن في الظهر ، والخداع وأسلوب الوجهين (١٦). وإرتباطا بذلك من المهم التأكيد علي أن الاذعان الكامل للسلطة ، لا يعني أن الأوامر المرتبطة بالوظيفة والتي يصدرها المدير سوف تنفذ بسرعة . إذا تتطلب الثقافة الموجهة نحو الاذعان – علي العكس من ذلك– أن يظهر المرؤوسون الاذعان فقط لرموز السلطة ، ولكنه لا يتطلب أن يمارسوا العمل بإجتهاد . وإتصالاً بذلك تتخم الثقافة المصرية الشعبية أو البيروقراطية بإعتبارات الاذعان التي تنقل مظهراً كاذبا للخضوع في حين تتجاهل كلية روحه (١٧).

وتتحدد **الخاصية الثانية** لثقافة الادارة العامة في المعايير التي تحد من الانتاج وفي ذات الوقت تفرض إهتماما مبالغا فيه بأمن الوظيفة (١٨).

وتعكس هذه المعايير الحكمة الشعبية الشائعة "إذا عملت كثيراً فسوف تخطئ كثيراً" . إذ يعتبر عدم بذل الجهد غير واضح ومن الصعب العقاب عليـــه ، وهو يسبب في الواقع مشكلات قليلة . في مقابل أن العمل بـــدأب والتجديـــد والسعي لتحقيق أهداف الوظيفة ، فيه مخاطرة بإرتكاب الأخطاء ، اقلها إبراز كسل الزملاء وإقلاق الروتين . ويبرز هذا البعد المبالغة في الاهتمام بأمـــان الوظيفة إضافة إلي المعايير المضادة للعمل في كثير من التحليلات الســـابقة التي تناولت الادارة العامة (١٩) .

ويشكل التسيب في العمل **الخاصـــية الرابعـــة** الثقافـــة الادارة العامـــة المصرية . وكمتوسط عام قدر أن الموظف المدني المصري يعمل بجد لفترة تتراوح بين عشرين دقيقة وساعتين كل يوم عمل . بينما يقضي بقيت الوقت إما في تناول الطعام في مكتبة ، أو قراءة الصحف اليومية ، أو التنقل بـــين المكاتب لزيارة زملائه في العمل والدردشة معهم (٢٠) . أو الذهاب إلـــي العمل لإثبات وجودة صباحاً وعند الانصراف ، وبين ذلك هو خارج العمـــل يتسكع في شوارع المدينة لقضاء حاجاته وحاجات إسرته . تأكيداً لذلك أننـــا إذا نظرنا إلي شوارع مدينة كمدينة القاهرة بعد بداية مواعيد العمل بساعة أو ساعتين فسوف نجد أنها مكتظة بنسبة عالية من موظفي الادارة العامة الذين تركوا العمل ليبتاعون إحتياجات أسرهم الأساسية .

وتتشكل **الخاصية الخامسة** من غياب المرونة في آداء العمـــل ، وهـــو الغياب الذي يتخذ طابع التطبيق الصارم للقواعد والمعايير المصاحبة لـــذلك، تلك التي تقاوم التغيير في الروتين القائم ، إذ يصـــبح مـــن الأســـهل إتبـــاع الروتين والإجراءات القائمة فعلاً . وذلك حتي لا ينزلق الموظف في الحوار مع المواطنين أو الرؤساء حول موضوع "المعاملة" أو إنجازها ، إضافة إلي أنها تجنب الموظف المخاطرة الشخصية حتي ولو أدي ذلك إلي عدم إنجـــاز "المعاملة" . حيث يساعد تعقد الروتين وإجـــراءات الإدارة العامـــة، إضـــافة فوضي وتناقض الترسانة القانونية ، الموظـــف –لا متلاكـــه العـــذر القـــائم والمعقول– علي عدم الاستجابة لمطالب المواطنين ، وكذلك الرؤساء إذا وجد

المواطنين طريقاً إليهم . علي هذا النحو يقدم تعقيد قواعد الادارة العامة لهـا سيفا ودرعا في مواجهة كليهما "المواطنين والرؤساء في العمل (٢١) .

وتتحدد **الخاصية السادسة** لثقافة الادارة العامة المصري بطبيعة تصرف موظفي الإدارة العامة نحو المواطنين ، إذ يميـل موظفـو الإدارة العامـة المصرية إلي النظر إلي أنفسهم بإعتبارهم مانحي الخدمات وليسـوا خـدما للشعب . ويجد هذا الاتجاه جذوره فـي المكانـة التاريخيـة للبيروقراطيـة المصرية ، وبالمثل في الحقيقة التي تؤكد أن البيروقراطية تمثـل الشـريحة الأكثر تعليما في مجتمع نسبة التعليم فيه منخفضة . وأيا كان السـبب فـإن إتجاه "الترفع" الذي تمارسة الإدارة العامة نحو المواطنين يؤدي إلـي عـدم تعزيز الألفة بين الفريقين . ونتيجة لذلك يتأسس جدل عـدائي كـامن بـين موظفي الادارة العامة الذين ينظرون من أعلي المواطبين ، حتي يصل الأمر إلي عدم الانجاز السهل "لمعاملاتهم". وبـين المـواطنين الـذين يحتـالون للأنتصار علي موظفي الادارة العامة ، إما من خلال الالتفـاف والاتصـال برؤسائهم للضغط عليهم من أجل إنجاز "المعاملات" إستناداً إلي آلية الواسطة أو المحسوبية ، أو الشكوي للرؤساء أو الأجهزة الرقابية أو حتي بالرشوة .

وتشير **الخاصية السابعة** لثقافة الادارة العامة المصـرية إلـي الـوعي المؤسسي لهذه الادارة . إذ تؤكد ثقافة ومعايير الإدارة العامة علـي حمايـة أعضائها وتخفي أخطاءهم في مواجهة المواطنين (٢٢). وذلك بإعتبار أن أي خطأ يقع فيه الموظف من الممكن أن يتسع ليصبح فـي نظـر المـواطنين والأجهزة الرقابية بإعتباره خطأ وقعت فيه المؤسسة. وهو ما يعني تضامن المؤسسات مع موظفيها في الدفاع عن الخطأ طاعة للحكمة الشعبية "أنا وأخي ضد إبن عمي ، وأنا وإبن عمي ضد الغريب" . ومن الطبيعي أن يؤدي هذا الوعي غير الموضوعي ، وقيم التضامن الخاطئ إلي تبرير سلوكيات الإدارة العامة في عدم إنجاز "معاملات" المواطنين أو التخلص منها . علي هذا النحو نجد أن ثقافة الحماية الأبوية السائدة في المجتمع قد إنتقلت إلي البيروقراطية، حيث يصبح المدير شهما ويستحق مكانته إذا كان قادراً دائماً علي حمـايتهم

والدفاع عن اخطائهم. وهو ما يؤدي في النهاية إلي تحــول فــي الأمــان الوظيفي ، حيث يكمن الأمان في هذه الحالة في قدر رضاء الرؤساء أكثر من تضمنه في الإنجاز الموضوعي لمتطلبات العمل .

**خامسا : الادارة المصرية تسعي لإصلاح أوضاعها:**

إذا كانت القضية الأساسية لهذه الدراسة تتمحور حول اصــلاح الادارة العامة في المجتمع سواء من خلال جهود المواطنين أو المجتمع المدني . فإنه من الواضح أن الإدارة العامة المصرية قد واجهت بعض المشــاكل نتيجــة للتكيفات السلبية مع الظروف المحيطة . وأن النظام السياسي فــي مراحــل التاريخ الحديث المتتابعة قد سعي جاهدا يحاول إصلاح الادارة العامة حتــي تصبح ملائمة لتحقيق أهدافه التنموية . علي هذا النحو فإننا تأملنــا العقــود الخمسة منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتي الآن فإننا سوف نجد أنفسنا فــي مواجهة ثلاثة مراحل أساسية تمت في كل مرحلة منهــا محاولــة لاصــلاح الادارة المصرية العامة .

١- **مشكلات الادارة العامة وسياسات الاصلاح فــي المرحلــة الناصرية** : تعتبر المرحلة الناصرية هي المرحلة الأولي التي شهدت بروز مجموعة من المشكلات التي تعاني منها الإدارة العامة. كما شــهدت فــي نفس الوقت تطوير مجموعة من الاصلاحات التي بذلها النظــام السياســي والاداري لاصلاح أحوال الادارة العامة التــي واجهــت مجموعــة مــن المشكلات في هذه المرحلة . **من هذه المشكلات** أن الادارة العامة كانــت ومازالت مشدودة إلي أصولها الملكية ، لم تســتوعب بعــد الأيــديولوجيا الثورية التي تدعو إلي خدمة المواطنين ، فقد كانت ومازالت إدارة عامــة تستهدف الضبط والسيطرة أكثر من توجهاتها لإحداث التنمية والتغييــر . يضاف إلي ذلك أنه برغم مطالبة الأيديولوجيا الثورية بخدمــة المــواطنين ومساعدتهم من خلال التأكيد علي المساواة وبذلك الجهد إستناداً إلي شــعار "الاتحاد والنظام والعمل" فإن الادارة العامة بحكم أصولها الطبقية ، وبحكم

عدم قدرتها علي إستيعاب المضامين الثورية الجديدة ، لم تستطع أن تساير هذا التطور الجديد المناقض لطبيعتها ومن ثم شكلت عقبة كؤود أمام تطور التنمية فأبطات من إيقاعها .

وتتمثل **المشكلة الثانية** في ضعف بنية وقدرة الادارة المصرية في هذه المرحلة أمام المهام الملقاة علي عاتقها. ولذلك أتجهت صفوة يوليو ١٩٥٢ لزيادة حجم البيروقراطية المصرية فإرتفع حجمها من ٢٥،٠٠٠٠ عام ١٩٥٢ إلي ١،٢٠٠،٠٠٠ في عام ١٩٧٠ . وتزايد عدد الوزارات من خمس عشرة وزارة إلي ثمان وعشرين وزارة خلال نفس الفترة ، وقد قفزت المؤسسات العامة التي نتجت عن تأميم المشروعات الأجنبية والقوانين الاشتراكية من مؤسسة واحدة في عام ١٩٣٦ إلي نحو ستة وأربعين مؤسسة (٢٣) .وقد كان علي الإدارة العامة خلال هذه الفترة أن تقوم بأدارة هذه المشروعات، إضافة إلي القيام بالجهود التنموية الكبيرة التي غيرت وجهة المجتمع المصري حينئذ. كتطبيق سياسات الاصلاح الزراعي وإستصلاح الأراضي، وإقامة قاعدة صناعية، وتقديم سلسلة من الخدمات الواسعة إبتداء من التعليم والصحة وحتي بيع الوجبات السريعة للمواطنين. فإذا إنتقصنا من قدرات البيروقراطية غياب الحافزيه الأيديولوجية لديها لبناء الدولة الاشتراكية لعدم تنشئتها وتأهيلها أيديولوجيا، فسوف ندرك مدي ضعفها أمام المهام الملقاة علي عاتقها .

بالاضافة إلي ذلك فقد أصيبت الإدارة العامة المصرية بحالة من الترهل بسبب إتجاه الصفوة السياسية إلي تعيين الخريجين في بنائها . حيث تبنت الصفوة السياسية هذا الأسلوب لتضرب أكثر من عصفور بحجر واحد ، فمن ناحية رأت الصفوة السياسية ضرورة دعم الجهاز الاداري عن طريق التوسع في إمداده بالعناصر التي يريدها، والمتعلمة تعليما جامعيا حتي يكون قادراً علي آداء المهام الملقاة علي عاتقه لإنجاز تنمية وتحديث المجتمع. وبذلك تم إشباع إحتياجات الادارة من الموظفين إضافة إلي القطاع العام الجديد المكتسب أو المؤمم (٢٤). ومن ناحية ثانية فقد إطرد نمو الادارة العامة

بواسطة قرار واع حينئذ من قبل الصفوة السياسية للاستفادة من الخدمة الحكومية بإعتبارها وسيلة لتقليل البطالة بين المثقفين، بالنسبة لآلاف الخريجين الذين تخرجوا من نظام التعليم الذي تم التوسع فيه خلال هذه الفترة . ففي ظل السياسة الجديدة لتعيين الخرجين وعد الطلاب بالتعيين في الوظائف الإدارية عند التخرج وذلك لحل أزمة البطالة المستحكمة (٢٥).

وقد قاد ذلك إلي مشكلة أخري عانت منها الإدارة المصرية، تتمثل في إنخفاض مستوي المهارة التي نتجت عن التوسع ، والتي نتجت عن سياسة تعيين الخريجين التي بدت وكانها تتفق مع التوسع السريع الذي أسسته الثورة في وظائف الادارة العامة بدون تأهيل الخريجين لشغل هذه الوظائف . ونتيجة لذلك لم تعد الادارة العامة مصدراً للمهارة، إذ يحتاج الخريجون الذين عينوا في الوظائف إلي تأهيل يدربهم علي الوظائف التي يشغلونها والتي تخالف في الغالب تخصصاتهم. غير أن الأمور لم تسر علي النحو الذي كان ينبغي أن تسير به. إذ أعاقت مشكلة البطالة الملحة التوزيع الرشيد للخرجين علي أساس حاجات الوحدات الإدارية والمؤهلات التي ينبغي أن تكون للأشخاص الذين سوف يقومون بالوظائف، والذين سوف تنفذ وحداتهم برامج وسياسات النظام السياسي. فلما تراخت التنظيمات أو الوحدات القائمة عن الآداء بسبب إنخفاض المهاره، لتأسيس وحدات جديدة . ونتيجة لذلك تشابكت الوظائف وإختلطت السلطات ، وتكاثرت القوانين واللوائح ، ولم تتلاءم مهارات الخريجين الجدد مع الإحتياجات الراهنة . فقد كان معظمهم متخصصا في الفنون والقانون والانسانيات . وتم تجاوز إفتقاد المهارات العملية بواسطة توقعات السلطة بإمكانية إكتسابهم المهارة من خلال العمل (٢٦). قد يكون ذلك قد تحقق جزئيا ، إلا أنه كان علي حساب إنخفاض مهارة الإدارة العامة. وبمرور السنوات تجاوز عدد الخريجين الذين يطلبون عملاً حكومياً بكثير إحتياجات الادارة إليهم . وبدا وكأن التضخم الاداري في حد ذاته قد أصبح معوقا للعمل بسبب التزاحم في المكاتب .

بالاضافة إلي ذلك فقد حدث تناقض بين التوجهات الأيديولوجيا للنظــام الثوري ، خاصة بعد أن إمتلك وضوحاً أيديولوجيا منذ الستينيات فصــاعداً، حينما أعلن الأيديولوجية الاشتراكية التي تؤكــد علــي المســاواة وخدمــة المواطنين ، وبين المرجعية الثقافية للادارة العامة ، وهي المرجعيــة التــي تضمنت مكوناً تاريخياً يؤكد علي أن أساس وجودهــا يتمثــل فــي ضــبط الجماهير والسيطرة عليها، إضافة إلي مكونين معاصرين الأول ان الرؤوس الادارية العليا كانت لها أصولها الأرستقراطية ، وأن الموظفين الجــدد لهــم أصولهم التي ترجع إلي الشرائح العليا من الطبقة المتوسطة الأمر الذي جعل الإدارة العامة في المرحلة الناصرية لا تجسد أهداف التنمية بروح إشتراكية او ثورية حقيقية ، بحيث أثر ذلك علي معدلات النمو بخاصة في النصف من العقد الاشتراكي الوحيد في التاريخ المصري . وبذلك فقد لعبت الإدارة العامة بحالتها هذه ، حينئذ دوراً أساسياً قي عدم تحقيق التنمية بالمعدلات المطلوبة ، حتي قيل حينئذ أن "بمصر اشتراكية بلا اشتراكيين" (٢٧).

وفي مواجهة الإدارة العامة التي إختزلت الأهداف والإنجازات التنموية ، كان من الضروري أن يسعي النظام السياسي في هذه المرحلة إلي محاولة أصلاح الأحوال البيروقراطية وقد لجأ في ذلك إلي آليات عديــدة . وتتمثــل الآلية الأولي في آلية التطهير ، حيث أدرك النظام السياسي أن البيروقراطية حسبما يشير آداؤها ليست مخلصة لتحقيق الأهــداف الثوريــة . وأصــبح واضحاً أمام القادة الثوريين –حينئذ– أن هؤلاء –رجال الادارة العامة– الذين خدموا الملك لا يمكن أن يخدموا بنفس الروح الثورة أيضا . ونتيجــة لــذلك أسست الثورة لجان التطهير Purge Committees ، وهي اللجــان التــي أوكلت إليها مهمة تأمين ولاء الإدارة العامة للنظام السياسي ، إضــافة إلــي التأكيد علي معايير الاستقامة والفعالية والكفاءة بالنسبة للإدارة العامة . وفي هذا الاطار أكد أحد المصادر أن نصف كبار الموظفين فــي الإدارة العامــة الملكية سقطوا ضحية للجان التطهير في هذه المرحلة (٢٨).

وتتمثل **الآلية الثانية** لإصلاح الادارة العامة في الاستعانة بالعسكريين . فقد أصبحت الحكومة الثورية علي وعي بمشكلات البيروقراطية التي نوقشت عيوبها علانية في الصحف . بل وقدمت البرامج الاذاعية التي تنتقد هذه العيوب ، مثل البرنامج الاذاعي الشهير "**فوت علينا بكرة**" ، حيث برزت دعوات كثيرة من أجل إصلاح الإدارة العامة لتكون قادرة علي تنفيذ البرامج الثورية الجديدة . وبسبب الحاح الاصلاحات والحاجة إلي تنفيذها في مواجهة إدارة عامة متلكئة ، فقد كان علي النظام السياسي أن يعتمد في المدي القصير علي العسكريين لدعم الادارة العامة بالسلطة الفعالة والانضباط والنظام الضرورية لآداء مهامها . وتأكيداً لذلك وجدنا أن ٢٥% من مديري مؤسسات القطاع العام خلال فترة الستينيات من القرن العشرين من العسكريين (٢٩). بالاضافة إلي نقل كبار موظفي الإدارة العامة من وحدة إلي أخري لزيادة الانتاج . وقد لعب العسكريون حينئذ دوراً في ربط أداء الادارة العامة برؤية النظام الثوري ، وإستمر تقليد نقل العسكريين إلي بعض الوزارات والمؤسسات المدنية ليلعبوا دوراً في إطارها قائما حتي الآن .

وتتصل الآلية الثالثة بالاشراف الشعبي علي آداء الادارة العامة لمهامها في مختلف الوحدات الادارية ، بخاصة ذات الطبيعة الانتاجية . فقد بدأ النظام الثوري، حينئذ، يشكل تنظيمات لدعم المشاركة الجماهيرية في محاولة لانهاء حالة إنسحاب الجماهير التي كانت سائدة في النظام الملكي السابق . ولتحقيق هذا الهدف أسست حكومة الثورة تنظيم "هيئة التحرير" في السنوات الأولي التي أعقبت قيام الثورة، ثم تطور هذا التنظيم إلي شكل جديد في المرحلة القومية ، حيث السعي إلي لم شمل الدائرة العربية لتحقيق الوحدة العربية ، سمي حينئذ "بالاتحاد القومي" . وحينما أعلنت القرارات الاشتراكية في بداية الستينيات ، حل "الإتحاد الاشتراكي" محل "الاتحاد القومي" ، بإعتباره التنظيم الذي يراقب أو يحرس نجاح التجربة الاشتراكية في التنمية والتحديث . وبدأ هذا التنظيم يلعب دوراً رقابياً من خلال آليتين فرعيتين ، الأولي مشاركة العمال في مجالس الادارة ، بحيث لا تترك صناعة قرارات

الادارة محتكرة بواسطة الموظفين ربما ذوي الخلفية المضادة للاشــتراكية ، وتتحدد الآلية من خلال وحدة الإتحاد الاشتراكي في مواقع العمل ، فقد انتشر الاتحاد الاشتراكي علي خريطة المجتمع عبر وحداته المنتخبــة مــن بــين المواطنين ، في القري والمدن وفي المصانع بين التجمعات العمالية . حيــث وظيفتها الأساسية نشر القيم الثورية بين الجماهير لتعبئتها ، ومراقبه الجهاز الاداري في مواقع الانتاج ، سواء انتاج السلع أو الخدمات .

**٢- مشكلات الادارة وسياسات الاصلاح في المرحلة الليبرالية :** إنتقلــت الادارة العامة من عصر ناصر إلي عصر السادات ، وكانــت أحوالهــا قــد تبدلت . ففي نهاية الفترة الناصرية أنتشر أبنــاء الشــرائح الــدنيا للطبقــة المتوسطة وكذلك أبناء الطبقة الدنيا الذين بدأوا يشغلون وظــائف فــي بنــاء الادارة العامة ، وبدأوا يشكلون قوامها الحقيقي . وحصلوا علي كثيــر مــن إمتيازاتها في المرحلة الناصرية ، بل وإستغلت بعض هذه العناصر وظائفها بصورة إنتهازية ، فبدأت في استعادة بذور تراث الفســاد الملكــي القــديم . وحينما تولي الرئيس السادات في أعقاب وفاة الزعيم ناصــر ، أعلــن عــن سياسة الانفتاح الاقتصادي، التي تطورت في النهاية إلي التأكيد صراحة علي القطاع الخاص، بإعتباره الفاعل التنموي الذي سوف يعتمد عليه في تحــديث وتنمية المجتمع ، وصدرت في هذه المرحلة الترسانة القانونية التــي تــؤمن حمايته وتوسع أدواره في بناء الاقتصاد القومي ومن ثــم تنميــة المجتمــع وتحديثه .

وقد بدات الإدارة العامة خلال هذه الفترة تعاني من مجموعة من المشكلات الأساسية . وتتمثل أول هذه المشكلات في أنه برغم التأكيــد علــي القطــاع الخاص بإعتباره فاعل التنمية والتحديث ، إلا أن الإدارة العامــة المصــرية شهدت في عصره زيادة درامية في حجمها. فمع حلول عــام ١٩٧٨ كــان هناك ١,٩٠٠،٠٠٠ مصري يشكلون بناء الادارة المصرية العامة إضافة إلي موظفي القطاع العام . وحينما يضاف إليهم مستخدمو هذا القطاع فإن الــرقم يقفز إلي ٣،٢٠٠،٠٠٠ تقريبا (٣٠). وإلي هذه الأرقام ينبغــي أن نضــيف

حوالي ١٠٠،٠٠٠ من خريجي الجامعة الذين يطلبون سنويا وظـائف فـي الجهاز الإداري . بحيث أصبحت ميزانية الادارة العامة في مصـر ترهـق ميزانية الدولة ، خاصة أن هذا التضخم الاداري لم يكن له ما يقابله من قيمه تضاف إلي إجمالي الناتج القومي ، ومن ثم أصبح الجهـاز الاداري معوقـا للتنمية لا دافعا لها . وحينما تولي الرئيس مبارك عمل علي فك الارتباط بين الجامعة والادارة العامة ، حيث أسقط التزام الدولة بتعيين خريجي الجامعـة في الجهاز الاداري للدولة . وتم التأكيد علي ان شـغل الوظـائف بـالادارة العامة يتم بناء علي نظام المسابقات وحسب احتياجات جهاز الادارة العامـة إستناداً إلي قانون العاملين رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ والتي يؤكد في المادة "١٨" علي " أن التعيين في الوظائف العامة التي تشغل بإمتحان بحسب الأسـبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الأمتحان ، وعند التساوي فـي الترتيـب يختار الأعلي مؤهلاً ، ثم الأقدم تخرجاً فإن تساويا يقدم الأقدم سـنا" . بـل واقترحت بعض السياسات التي قد تساعد علي تقليص حجم الادارة العامـة كالمعاش المبكر الذي يعني خروج بعض المـوظفين مـن وظـائف الادارة العامة لقاء منحهم مكافأة بالاضافة إلي ضمان معاش لهم . وذلك إستناداً إلي المادة "٩٥ مكرر" من القانون السابق "١١٥" التي تنص علي أنـه " يجـوز للسلطة المختصة إصدار قرار وإحالة العامل إلي المعاش بناء علي طلبه قبل بلوغ السن القانونية . علي أن لا تقل سن الطالب عند تقديم الطلب عـن ٥٥ سنة ، وألا تكون المدة الباقية لبلوغة سن الإحالة إلي المعاش أقل من سنة . وتسوي الحقوق التأمينية لمن يحال إلي المعاش طبقا لأحكام الفقرة السـابقة علي أساس مدة إشتراكة في نظام التأمين الاجتماعي، مضـافا إليهـا المـدة الباقية لبلوغة السن القانونية أو مدة سنتين علي الأقل ". ولمحاربة التضخم الإداري يستمر مضمون المادة ليؤكد "ولا يجوز إعادة تعيين العاملين الـذين تسري عليهم أحكام هذه المادة بالحكومة أو شركات القطـاع العـام كمـا لا يجوز شغل الوظائف التي تخلو نتيجة تطبيق هذه المادة حتي بلوغ المحالين إلي المعاش سن التقاعد إلا بموافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ".

بالإضافة إلي ذلك فقد عانت الادارة العامة حينئذ مـن تـدني مهـارة العاملين فيها وذلك لأسباب عديدة منها أن الادارة العامـة – كمـا أشـرت أصبحت مستودعاً يستوعب خريجي الجامعات غير المـؤهلين لوظـائفهم ، خاصة أن الدولة لم تبذل جهداً لإعادة تأهيلهم ، ومنها تخلف الادارة العامـة من حيث إستخدام التقنية الحديثة في إنجاز أعمالها . فما زالت الطرق البدائية "الدفترية" هي السائدة . يضاف إلي ذلك أن إجراءات التقييم لم تكن صارمة بما فية الكفاية، وتفشل دائماً في التمييـز بـين العمـال المنتجـين وغيـر المنتجين . بحيث برزت إعتبارات جديدة في شغل وظـائف الادارة العامـة كإعتبار الأخلاص أو الولاء السياسي. وإذا كانت هذه الاعتبارات قد بـدأت في المرحلة الاشتراكية ، حيث أصبحت وظائف الادارة العامة مفتوحة أمـام من ثبت ولاؤهم للأيديولوجيا الاشتراكية، فإن هذا التقليد قد إستمر فيما بعد المرحلة الاشتراكية ، حيث أصبحت هذه الوظائف مفتوحـة امـام أعضـاء الحزب الوطني الديموقراطي ولجنة السياسات ، حيث اصبح الاحتـراف أو الانتهازية السياسية هي معيار شغل الوظائف العليا في الادارة العامة .

وقد شكل ضعف المرتبات ومعاناه الموظفين من ذلك أحـد المشـكلات الهامة التي إضعفت آداء الادارة العامة المصرية . ولادراك هذه الحقيقة نجد أن المدرس المصري العادي ، أو الطبيب الممارس العام أو خريجي الجامعة الحديث يحصل علي راتب شهري يتراوح بين ٢٠-٤٠ دولار يستطيع سائق التاكسي المحظوظ أن يحصل علي ضعفه عدة مرات في اسـبوع واحـد . وبرغم أن المرتبات كانت منخفضة في مرحلة ناصر ، الا أن الدولة عوضت ذلك بدعم السلع وتغييب السلع الترفية عن الاسواق ، إضافة إلي تأمين حـد أدني من المستوي المعيشي الملائم للموظفين . علي خلاف ذلـك نجـد أن السوق في المرحلة الليبرالية قد أغرقت بالسلع الترفية البعيدة عـن متنـاول شرائح عديدة من موظفي الادارة العامة ، الذين خضعت السـلع والخـدمات الموجهة لاشباع إحتياجاتهم لقوانين السوق . وفي هذا السياق برزت ظواهر سلبية عديدة كنتيجة لذلك . من هذه الظواهر أنه قد كان علـي كثيـر مـن

موظفي الحكومة ذوي المهارات المتميزة أن يهجروا الخدمــة للعمــل فــي وظائف مربحة تصل دخولها إلي أضعاف كثيرة لمرتبــاتهم . ونظــراً لأن مجتمعات الخليج كانت في حاجة إليهم لاستكمال البناء التحتي ، فقد هاجرت أفضل عناصر الادارة العامة في مختلف المجالات وتركت العناصر الأقــل مهارة هي الباقية التي تسير العمل ، ومن ثم إنخفض مستوي الآداء الاداري عموماً . ومثلما هاجرت بعض عناصر الإدارة العامة إلي مجتمعات الخلــيج هاجرت عناصر أخري إلي القطاع الخاص الذي بدأ ينمو ويمــنح مرتبــات عالية لبعض عناصر الادارة العامة عالية التأهيل التي هاجرت إليه . وقــد أدي ذلك بدورة إلي إضعاف مســتوي الآداء الاداري فــي الإدارة العامــة لخروج نسبة من أفضل المهارات إلي القطاع الخاص . ومن لم يجد فرصة عمل ودخل في مجتمعات الخليج أو في القطاع الخاص أتجه البحــث عــن عمل إضافي يحصل منه علي دخل يعينه علي مواجهة متطلبــات الحيــاة ، حيث البحث عن وظيفة ثانية أو ثالثة ، ومن الطبيعي أن يكون الجهد الــذي يبذله الموظف في هذه الوظائف الاضافية علي حساب آدائه فــي الوظيفــة الحكومية . ومن لم ينجح في رفع مستوي دخله من المصادر الســابقة فــإن الفساد والانحراف يصبح المدخل الباقي لرفع مستوي الــدخل ، وفــي هــذا الاطار يفتح الباب لتقاضي الرشوة والعمولات ويبدأ فضــاء الادارة العامــة يتخم بكل ظواهر الفساد والإنحراف.

من المشكلات التي برزت خلال هذه المرحلة أستمرار للمراحل السابقة تبعثر وعدم تجانس البناء الفيزيقي للإدارة العامة في هذا الإطار فإنــه مــن الضروري التأكيد علي أنه من الطبيعي أن تتجانس بنية الادارة العامــة مــع بنية المجتمع . وإذا كان المجتمع المصري ما زال يمر بمرحلة إنتقالية ، ومن ثم فإننا نجده يتحرك بصورة غير متجانسة . حيث الحضر مع الريــف إلــي جانب البداوة في مرحلة التحول، بالاضافة إلي تضمن الحضر للأحياء الراقية في مقابل العشوائيات ، ومن الطبيعي ان يسود هذا التباين مختلف الســياقات الاجتماعية . ولأن الادارة العامة جزء من المجتمع فقد إنعكست هذه الطبيعة

الانتقالية غير المتجانسة علي بناء الادارة العامــة ، حيــث نجــد أن الادارة العامة تتميز بتباين بنائها الفيزيقي من جوانب عديدة . ويعد التبعثر أو التناثر الفيزيقي للوحدات الادارية أحد هذه المظاهر ، حيث نجد أن وحدات الجهــاز الاداري مشتقة وموزعة علي مناطق متعددة في المدينة ، الأمر الذي يزيــد من صعوبة الاتصالات بينها (٣١) . ومن ثم يبذل المواطنون جهــداً كبيــراً ويستهلكوا وقتا طويلاً في الانتقال بين هذه الوحدات . الأمر الــذي يــنعكس علي طبيعة الانجاز الاداري بطبيعة الحال .

ويعد تنوع الادارات في طبيعتها الأساسية من أهم مظاهر هذا التباين ، حيث نجد أن الادارة العامة للمجتمع المصري تضم بداخلها الادارة الحكومية ، بالإضافة إلي إدارة القطاع العام . إلي جانب ذلــك توجــد إدارة القطــاع الخاص الذي ينقسم داخليا إلي القطاع الخاص الــوطني والقطــاع الخــاص الأجنبي . إضافة إلي ذلك يوجد الآن شكل إداري جديــد يتمثــل فــي إدارة المجتمع المدني، بخاصة المنظمات غير الحكومية . ونحن إذا تأملنــا هــذه الأشكال الثلاثة مــن الادارة بتفرعاتهــا فســوف نجــد أولاً أن الــروابط والاتصالات بينها ليست قوية ، ومن ثم فهي تفتقد أية وحدة عضــوية فيمــا بينها ، فهي عبارة عن جزر منعزله داخل إطار إداري واحد . هذا بالاضافة إلي أنها تتباين من حيث أسلوبها في تجنيد موظفيها إبتداء من المتخرجين من المدارس او المعاهد أو الجامعات الحكومية وإنتهاء بنظائرها الأجنبية . إلي جانب ذلك فهي ايضا تتباين من حيث منظومة القيم الادارية الموجهة للسلوك الاداري داخل هذه الأنساق الادارية الفرعية . فبينمــا نجــد إدارة القطــاع الخاص الأجنبي تأخذ بأحدث التقنيات الادارية ، نجد أن الآداء غايــة فــي التردي في بعض الوحدات الحكومية الأخري . علي هذا النحــو يمكــن أن تصنف تدريجيا الوحدات الادارية المصرية من حيث مســتوي الاداء مــن أكثرها تطورا حتي أعلي المعدلات العالمية ، وحتي أكثرها ترديــا وبدائيــة سواء فيما يتعلق بالقيم والقواعد المنظمــة لــلآداء الاداري أو مــا يتصــل بالتكنولوجيا المستخدمة (٣٢) .

ثمه تباين ثالث داخل الوزارات الحكومية من حيث مستوي الانضباط الاداري والقدرة علي الانجاز ، حيث يمكن إستناداً إلي إحدي الدراسات تصنيف هذه الوزارات إلي ثلاثة أنماط . النمط الأول ويضم الوزارات العسكرية بالأساس كوزارة الدفاع ووزارة الداخلية ، حيث نجد أن روتين العمل في هذه الوزارات أكثر إنضباطا إلي حد كبير سواء من حيث دقة توقيت إنجاز "المعاملات" أو من حيث تبسيط الاجراءات ، أو الشفافية في الانجاز ، إضافة إلي وضوح تعليمات إنجاز "المعاملات" . ويتمثل النمط الثاني في وزارات الانتاج أو وزارات الاستثمار او الوزارات الحديثة كوزارة الدولة للتنمية الادارية مثلاً . ويرجع تقدم هذا النمط إداريا علي الأنماط أخري إلي طبيعة جهازها الاداري ، ففي غالبية وزارات هذا النمط من يوجد جهاز إداري يمتلك تأهيلاً ملائماً للعمل ، إضافة إلي أن بعضها له أحتكاكه بالعالم الخارجي بدرجة أكثر ، أو أن أسس المحاسبة أكثر وضوحاً فيه، الأمر الذي يسر له أن يشغل موقعا متقدما في تطور الحالة الادارية السائدة . ويأتي النمط الأخير الذي يضم وزارات الخدمات كوزارة التربية والتعليم ، ووزارة الأوقاف ووزارة الضمان الاجتماعي ، حيث نجد أن هذه الوزارات هي الأدني من حيث مستوي الآداء أو الانجاز الاداري ، أو من حيث تعقد الروتين ، أو من حيث بطئ إنجاز "المعاملات" للمواطنين . وفي الغالب نجد أن هذا النمط يعاني من مثالب عديدة إشرنا إليها ، كعدم تأهيل غالبية موظفي هذه الإدارات للقيام بأعمالهم . يضاف إلي ذلك تعقد الأجراءات وعدم وضوح التعليمات إلي جانب عدم الشفافية في الآداء .

ذلك يعني أن الادارة العامة في مصر لا تشكل كتلة إدارية متجانسة سواء من حيث منظومة القيم المسيرة في الاداء ، او من حيث طبيعة الآداء وحداثته ، بمعني ميلة للاستفادة من التكنولوجيا الحديثة ، أو من حيث آلية تجنيد موظفي الوحدة الادارية أو مستوي تأهيلهم . هذا بالاضافة إلي تباينها من حيث وضوح التعليمات أو أسلوب تعاملها مع الجمهور أو درجة الشفافية في التعامل . وهو الأمر الذي يفرض أن يكون أحد محاور إصلاح الادارة

العامة في مصر يتمثل في خلق حالة من التجانس داخل الادارة المصــرية. فمن شأن هذا التجانس مع تباين الوظائف أن يقوي الوحدة العضــوية مــن ناحية ، ويعمل علي تحسين علاقتها بالمواطنين من ناحية ثانية ، ومن ناحية ثالثة يولد لديها القابلية للاصلاح وقبول الجديد ، حتي تصبح هذه الادارة هي القاطرة الملائمة لقيادة عملية التنمية والتحديث.

٣- **جهود الدولة الليبرالية لإصلاح الإدارة العامة:** مثلما فعلت الدولــة الاشتراكية بتطوير بعض السياسات التي حاولت من خلالها حــل مشــكلات الإدارة العامة وإصلاحها . كذلك فعلت الدولة في المرحلة الليبراليــة ، لأن الإصلاح كان ضرورة ملحة ومن متطلبات هذه المرحلة . وذلك يرجع إلــي أنه إذا كانت الدولة تسعي إلي تعبئة قطاعات الإدارة المختلفــة وتعبئتهــا ، إضافة إلي تهيئة الظروف ليتولي القطاع الخاص الوطني والأجنبــي للقيــام بدور كبير في عملية التنمية والتحديث وإشباع حاجات المواطنين ، فقد كان من المنطقي أن تسعي إلي تبني بعض السياسات او الآليات التي يمكــن أن تساهم في إصلاح أوضاع الادارة العامة . وقد إتبعت الدولة بخاصــة فــي المرحلة الليبرالية عديداً من الآليات التي يمكن أن تساهم فــي تحقيــق هــذا الهدف نعرض لأبرزها فيما يلي .

أ- ويتمثل أول هذه الآليات في فك التحالف بــين الســلطة السياســية والادارة العامة ، وهو الارتباط الذي أستمر تاريخيا وفرض كثيراً من العسف والظلم علي المواطنين في المجتمع . وذلك من خلال إلتفاف السلطة السياسية بإتجاه التحالف مع الجماهير مستغلة العواطفة العدائية للجماهير تجاه الادارة العامة ، لتحميل الأخيرة أعباء فشل الجهود التنموية . مؤشر ذلــك مطالبــة الرئيس السادات – إستناداً إلي وعية بمشكلات البيروقراطية فــي مصــر – "بثورة إدارية" ، ثورة تقضي علي الروتين ، والروتين الحكــومي بالتحديــد لإنقاذ المصلحة العامة (٣٣). وقد تلقفت الصحافة حينئذ عدم رضاء الزعامة السياسية عن الاداء الاداري فشنت حملة عن الادارة المصرية العامة . مثال علي ذلك إشارة مجلة "روز اليوسف" الاسبوعية بعد سنة من مطالبة الرئيس

السادات بضرورة الثورة الادارية ، إلي هذه الثورة "بإعتبارها أصبحت شعاراً خاليا من المضمون وضوضاء بغير فعل . وقد أضـــافت أنـــه بـــرغم هـــذه الضوضاء ، والمقالات التي نشرت ، والندوات والتقارير التي كتبت لم يتحقق شئ ، فمازالت بيئة الإدارة العامة تتميز باللامبالاة واللامسئولية ، إذا تســكن معظم الوحدات الحكومية جماعات من الكائنات الانسانية التي تعمل في ظـــل ظروف مالية وأخلاقية صعبة ، وفي مثل هذه الظروف يصبح من المستحيل في الغالب زيادة الانتاج كما أو كيفا" (٣٤) .

وقد إستمرت الزعامة السياسية بعد ١٩٨٠ علي نفــس نهـــج الـــرئيس السادات في نقدها للادارة العامة صراحة مؤكدة أن المصريين لا يعملون بجد كما ينبغي . حيث إنتقدت الزعامة السياسية بصفة خاصة المستويات العاليـــة لغياب العمال من الخدمة الحكومية والترفع البيروقراطي علي المـــواطنين، وكذلك الخمول العمالي المنتشر. "وفي هذا الاطار أشارت القيادة إلـــي أنـــه "بالعمل المنظم وأحترام المهام ، نحن لا نقصد مجرد أن يتواجد الفـــرد فـــي مكان عمله، ولكن أن يؤدي العمل بقدر من الاخلاص وبـــروح المســـئولية والضمير "وإستمرت الزعامة السياسية في الاشارة إلـــي خمـــول الموظـــف وإفتقاده لروح المسئولية ، الأمر الذي أدي إلي مستويات عالية مـــن الـــدمار الهائل (٣٥). وفي سبيل الاصلاح الاداري طالبت القيادة السياسية بضرورة تبسيط تعقيدات اللوائح والقواعد البيروقراطية واضعا علـــي رأس القائمـــة ، التغيرات التي نحتاجها لاصلاح برامج الحوافز التي فشلت في التمييز بـــين الأفراد المنتجين وغير المنتجين . والروتين الإداري الذي يبسط الجهود التي يبذلها القطاع الخاص لكي يؤدي دوراً أكثر حيويـــة فـــي تنميـــة الاقتصـــاد المصري . ثم حدد أيضا الاطار العام للتغيرات المقترحة في شركات القطاع العام مسلما بأن القطاع العام تحمل أعباء كثيرة من الماضي ... إلي جانـــب أنه يخضع للقرارات والقوانين الوزارية التي تقيد حرية التصرف الاداري ، وتحد من قدرة المديرين علي الاستفادة من المهارات والقدرات بإعاقتهم عن التمييز بين العمال الكسالي والمنتجين (٣٦). وهـــو مـــا يعنـــي أن النظـــام

السياسي خلع عباءة الحماية عن الإدارة الحكومية ، بحيث تصبح معرضـــه للنقد كمدخل للاصلاح . وبدأت الإدارة العامة تتعرض حينئذ لضغوط مـــن "أعلي" أي من "النظام السياسي" ومن أسفل "حيث المـــواطنين" مـــن أجـــل الاصلاح .

ج – وقد تمثلت الآلية الثانية في وقف التضخم الاداري ، الذي أربـــك الإدارة العامة المصرية لفترة طويلة من الزمن . حيث تبنت الدولة أســـاليب كثيرة لوقف هذا التضخم . فمن ناحية توقـــف التعيـــين التلقـــائي لخريجـــي الجامعات والمعاهد العليا والتعليم المتوسط في الادارة الحكومية . وإعتمدت الدولة نظام المسابقات في شغل الوظائف الشاغرة ، مستهدفة بذلك أن تصل نسبة حجم الإدارة العامة إلي مواطنيها إلي المعدلات العالمية المتبعة . وذلك لتخليص الإدارة العامة من العمالة الزائدة التي لديها بمرور الـــزمن ، مـــن خلال بلوغ بعض موظفي الادارة سن التقاعد مع عدم الاحلال ، حتي تصل الادارة العامة إلي توازنها المطلوب . ومن الأساليب التي أتبعت فـــي هـــذا الصدد أيضا طرح صيغة التقاعد المبكر . حيث يمكن لموظف الادارة العامة أن يتقاعد قبل السن القانوني "سن الستين عاماً" مع الاحتفاظ بقدر ملائم مـــن الحقوق المالية ، بذلك تعمل الدولة علي تخليص الإدارة العامة – حسبما أكد احد المسئولين الذين تمت مقابلتهم من فئة الموظفين الـــذين لـــديهم أعمـــالاً إضافية ، ويساعدهم التقاعد المبكر علي التفرغ لهذه الأعمال ، مـــا دامـــت حقوقهم المادية في الوظيفة الحكومية محفوظة تقريبا . ومن ثم رفع كفـــاءة الجهاز الاداري بصورة غير مباشرة بتخليصه من عناصره التي لا توقـــف جهودها كاملة عليه . ولحل مشكلة التضخم البيروقراطي قامت الدولة بفـــتح أبواب أجازات العمل أمام العاملين في الدولة للعمل خارج الادارة العامة في مجتمعات الخليج أو في القطاع الخاص لأي فترة يريدها الموظف. حيث أكد قانون العاملين المدنين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ " جواز منح الأجازة الخاصـــة بدون مرتب ، أو منح المرأة العاملة أجازة لرعاية طفلها "، وهو الأمر الذي يعني تخفيف التضخم الاداري ولو بصورة مؤقتة ، ولو أن ذلك يكـــون قـــد

تحقق علي حساب تخفيض مستوي المهارة الادارية ، لأن العناصـــر التـــي تخرج من الجهاز الاداري هي في الغالب من أفضل العناصر .

د – وقد شكل تحرير الأجهزة الادارية الفرعية من فعاليات الســيطرة المركزية أحد آليات الاصلاح الاداري، حيث كانت مركزيـــة الادارة مـــن العوامل التي لعبت دوراً أساسيا في التعقد الإداري وبطئ الروتين ، فقد كانت قرارات إنجاز "معاملات" المواطنين لها الطابع المركزي في الغالب .وذلـــك يرجع إلي أن السلطة كانت شديدة التركيز في العادة وفي يد كبار الموظفين، الأمر الذي كان يتسبب في حـــدوث التـــأخيرات والاختناقـــات بإعتبارهـــا موضوعات تحل بواسطة المرؤوسين الذين ينتظرون أن يكافئهم المشـــرف عليهم . وقد كان الروتين وعبادة القوانين يحول في الغالب أكثر التصـــرفات بساطة إلي مسائل معقدة (٣٧). وإذا كانت هذه الطبيعة هي التي عمل وفقـــا لها نظام ناصر الذي سعي إلي تركيز الســيطرة علـــي مختلـــف الأجهـــزة والمؤسسات التي تخضع لسلطة الوزارات (٣٨)، فإن الرئيس السادات سعي إلي ألغاء هذه السيطرة بإتجاه الأخذ بصيغة اللامركزية في الادارة . حيـــث أصدر القانون رقم ١١٦٧ لعام ١٩٧٥ والذي الغي بمقتضاه السلطات العامة التي للوزارات المركزية علي الشركات والمؤسسات العامة لصالح مجـــالس قطاعية . وبإلغاء سيطرة الوزارات المركزية تركت الشركات العامة تعمـــل بحرية وبدون أي إشراف تنظيمي ، ومن ثم فقد إسترخت علاقات ســـيطرة الوزارات علي مؤسسات الخدمة العامة لدعم المرونة والكفاءة، الأمر الذي أدي إلي تخلق مشكلة اخري حيث السقوط في منطقة الفوضي والفساد (٣٩). وبنفس المنطق ألغيت السيطرة المركزية علي الإدارة العامة في المحافظـــات التي بلغ عددها ستة وعشرون محافظة ، نتيجة لالغاء وزارة الحكم المحلـــي عام ١٩٨٢ . بحيث أدي ذلك إلي وضع أضعفت فيها الســـيطرة المباشـــرة للوزارات علي إدارتها الفنية في المحافظات ، إلي حد بدت معه المحافظـــات والادارات التي تضمها ، وكأنها تعيش حالة من الانفصال (٤٠) . وبرغم أن القصد من هذا التحول إلي اللامركزية يتمثل في محاولة تأسيس حالـــة مـــن

المرونة الادارية التي تساعد علي الانجاز السريع الخدمات بسبب إلغاء المركزية ، فإن الواقع قد شهد نتائج ربما معاكسة للقصد الذي طلب. حيث أدي ذلك إلي إنهيار في السيطرة والقدرة علي المحاسبة بدون زيادة واضحة في كيف أو كم الانتاج ، وفي بعض الحالات هيأت هذه السياسات الفرصة لانتشار الفساد والاثراء الخاص (٤١).

هـ – وفيما يتعلق بتبعثر أو تشتت الإدارات الحكومية ، إذ شكل ذلك أحد المشكلات الرئيسية التي عانت منها الإدارة العامة . حيث نجد أن وحدات بعض الوزارة موزعة مكانيا ، الأمر الذي يفقدها وحدتها العضوية أو يضيع الوقت ويفرض تبديد كثير من الجهود في قضاء "المعاملات" . فوحدات غالبية الوزارات موزعة علي أربعة أو خمسة أماكن ، الأمر الذي دفع إلي التفكير الجدي لتجميع وحدات كل وزارة في مكان واحد لسهولة إنجاز "المعاملات" وتوفير الوقت والجهد . وقد أدركت الأنظمة السياسية المختلفة هذه المشكلة فسعت إلي تقديم حلول لها .

فمثلاً لمواجهة هذا التشتت في عصر الرئيس ناصر ، كانت الوزارات ما زالت محدودة وأغلبها في أماكنها المعتادة داخل مجمع الوزارات . لذلك قامت الدولة ببناء مبني سمي "مجمع التحرير" بميدان التحرير بالقاهرة الذي يتضمن عديداً من الوحدات التي تتبع الوزارات المختلفة ، خاصة أن مجمع التحرير حينئذ كان علي بعد مئات الامتار من مجمع الوزارات . وفي عصر الرئيس السادات زاد عدد الوزارات وتضخمت وحداتها وتبعثرت تبعثراً كبير ، وهي حالة ورث الكثير منها من العصر الناصري. ومن فقد قرر الرئيس السادات بناء مدينة تضم كل وزارة الدولة علي بعد من القاهرة وسميت "بمدينة السادات" غير أن الإدارة العامة المتمرسة بالقاهرة ، والتي ترغب أن تكون إلي جانب النظام السياسي وبرفقته أقامت العقبات العديدة والزرائع المتنوعة التي تضمن بها عدم الانتقال. تارة لأن مواطنيها الذين تتعامل معهم يسكنون بالقاهرة فكيف تنتقل بعيدة عنهم ، كما هي الحال في وزارة التعليم العالي والجامعات. وتارة أخري بأن مسائلها إلي جانب النظام

السياسي ولها تعاملات يومية مع وحداته كوزارة الخارجية فكيف تذهب بعيداً . وتارة ثالثه تحججت بالأحوال الاجتماعية ، حيث الأولاد في مدارس ليست في المدينة الجديدة ، وإسكان المدينة الجديدة ليس كإسكان القاهرة، وعديد من الزرائع الأخري التي إنتهت ببقاء الإدارة العامة في القاهرة ، وبقاء المدينة الجديدة غير مأهولة لعدة سنوات . وامام هذا العناد والمراوغة الإدارية إضطرت الدولة إلي التنازل علي رغبة الإدارة العامة وقامت بتمليك مساكن المدينة الجديدة للمواطنين .

وفي مقابلة مع أحد قيادات وزارة الاسكان أشار إلي ان الدولة تفكر الآن في نقل الوزارة إلي مدينة القاهرة الجديدة ، وهي مدينة علي أطراف مدينة القاهرة . غير أنه أمام الصعوبات المالية للدولة المصرية، فإن هذا المشروع ما زال علي مستوي التفكير فقط . وقد أتت أخيراً رياح تكنولوجيا الاتصال والمعلومات بما تشتهية سفن الإدارة العامة المصرية ، حيث بدأت الحاسبات الآلية وشبكات المعلومات تشكل الوصلات او الروابط التي يمكن أن تربط بين وحدات الإدارة العامة المتباعدة والمشتتة ، بحيث أصبحت تشكل منها وحدة عضوية متماسكة . وإنطلاقا من هذا الادراك تسعي الدولة المصرية بدأب نحو نشر تكنولوجيا الاتصال والمعلومات في الوحدات المختلفة للإدارة المصرية العامة .

**سادسا : الحكومة الألكترونية وبداية عصر إداري جديد :**

برغم أن الاصلاح الإداري بدأت وتيرته منذ قيام ثورة ١٩٥٢ وحتي الآن، وبرغم إطراد جهوده في إطار الأنظمة السياسية الثلاث التي تولت السيطرة علي مقاليد المجتمع وحتي الآن . إلا أنه مع الوصول إلي ألفية ثالثة ، حدثت تطورات عالمية عديدة ، علي الاقتصاد العالمي ، فرضت سرعة الحركة الإدارية وقدرتها علي المتابعة. فالاستثمارات العالمية تتدفق في إتجاهات عديدة ، ومن الضروري أن تعمل السياسة والأدارة المصرية علي التعامل السريع مع هذا التدفق العالمي في الاستثمارات . لذلك سعت الدولة

المصرية إلي إحداث تعديلات جذرية في الأدارة العامة المصرية يستوعب بموجبها تكنولوجيا عصر المعلومات ، وتستطيع التعامل مع أدواته وآلياته . لذلك طرحت الدولة شعار "الحكومة الألكترونية" ومن ثم فقد أسندت إلي وزارة الدولة للتنمية الإدارية تنفيذها ، وتجسيدها علي أرض الواقع .

حيث جاء في قرار أنشائها "من أجل رفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة وتحقيق تطوير جذري للخدمات الحكومية" . وقد حددت الوزارة رسالتها في "تحقيق الخطة القومية لمصر والمتمثلة في تحسين جودة الخدمات الحكومية وتبسيط دورات العمل وإجراءات الحصول علي الخدمة. بالاضافة إلي العمل علي توفير أكبر قدر من الخدمات علي بوابه الحكومة المصرية بحلول عام ٢٠٠٧ . ولانجاز هذه المهمة بدأت هذه الوزارة في العمل علي تطوير الخدمات التي تقوم بها مختلف الوزارات لصالح الجماهير من مداخل عديدة وكثيرة ، ونعرض فيما يلي لأبرز هذه الجهود التي قامت بها الوزارة في هذا الصدد .

(١) **تبسيط إجراءات المعاملات** : ويتمثل الجهد الأول في تبسيط الاجراءات اللازمة لانجاز الخدمات المقدمة للمواطنين تجنبا لتعقيد الاجراءات وتبسيطها. إضافة إلي إلغاء المبالغة في طلب الاوراق والرسوم اللازمة لإنجاز المعاملات للمواطنين . مؤيدة في ذلك بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤٢٣٨ لسنة ١٩٩٨ في شأن تيسير الحصول علي الخدمات الجماهيرية. حيث يذهب القرار في مادته الأولي إلي "تحديد الجداول المرفقة للخدمات الجماهيرية التي يسري عليها القرار" . وفي مادته الثانية أكد القرار علي أن "يصدر وزير الدولة للتنمية الادارية نماذج بالمستندات والأوراق المطلوبة والرسوم اللازمة لآداء الخدمات المشار إليها في المادة الأولي، وكذا التوقيتات الزمنية التي تؤدي الخدمة خلالها . ولا يجوز للجهات الادارية طلب مستندات اخري أو تحصيل رسوم او تعاطي مبالغ أخري تحت أي مسمي من المسميات غير الوارد النص عليها في النماذج المشار

إليها، مع الالتزام بأداء الخدمة إلي طالبها في التوقيت المحدد لهـــا" . ولانجاز ذلك عملت الوزارة علي تقنين وتبسيط الاجراءات اللازمـــة لانجاز مختلف الخدمات التي تقدمها الـــوزارات المختلفـــة لصـــالح المواطنين ، حتي يلتزم بها الجهاز الاداري أمام الدولـــة وأجهزتهـــا الرقابية ، وفي نفس الوقت أمام المواطنين . وارتباطا بـــذلك قامـــت الوزارة بتطوير الخدمات التالية :

جدول رقم (١)

الخدمات التي قامت وزارة الدولة للتنمية الادارية

بتطويرها خلال الفترة من ١٩٩٧-٢٠٠٣

| م | الوزارات والوحدات المعنية بالخدمات | إجمالي الخدمات المطورة |
| --- | --- | --- |
| ١ | وحدات الادارة المحلية بالمحافظات | ٤٦ |
| ٢ | وزارة التربية والتعليم | ٢٢ |
| ٣ | وزارة المالية | ٤٢ |
| ٤ | وزارة التموين والتجارة الداخلية | ٤٥ |
| ٥ | وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية | ٤٧ |
| ٦ | وزارة القوي العاملة والهجرة | ١٨ |
| ٧ | وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي | ٤٥ |
| ٨ | وزارة الصحة والسكان | ٢٦ |
| ٩ | وزارة الموارد المائية والري | ١ |
| ١٠ | وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية | ١١ |
| ١١ | وزارة النقل | ٦٧ |
| ١٢ | وزارة البيئة | ٦ |
| ١٣ | وزارة الأوقاف | ١٨ |

| ١٤ | وزارة التجارة الخارجية | ١٦ |
| --- | --- | --- |
| ١٥ | وزارة الشباب | ٦ |
| ١٦ | وزارة الاتصالات والمعلومات | ١٩ |
| ١٧ | وزارة البترول | ٤ |
| ١٨ | وزارة الصناعة والتنمية التكنولوجية | ٢٠ |
| ١٩ | وزارة السياحة | ١٢ |
| ٢٠ | وزارة الكهرباء والطاقة | ٦ |
| ٢١ | وزارة الثقافة | ١٦ |
| ٢٢ | وحدات تتبع وزير التخطيط | ١٧ |
| ٢٣ | وزارة العدل | ١١ |
| ٢٤ | وزارة الداخلية | ٣١ |
| ٢٥ | وزارة الخارجية | ٨ |
| ٢٦ | وزارة قطاع الأعمال العام | – |
| ٢٧ | وزارة الإنتاج الحربي | – |
| ٢٨ | وحدات تتبع وزير التعليم العالي والدولة لشئون البحث العلمي | ٣٠ |
| ٢٩ | وحدات تابعة لرئيس مجلس الوزراء | – |
|  | الإجمـــــــــالي | ٥٩٠ |

وقد شمل تطوير هذه الخدمات الجوانب التاليه .

أ- تحديد القواعد والاجراءات اللازمة للقيام "بالمعـــاملات" بحيــث تعلن هذه القواعد والتعليمات في أماكن العمل . أو تصـــدر بهـــا نشرات يحصل عليها صاحب "المعاملة" حتي يسير علي هديها في أنجازه لمعاملته .

ب- تحديد الوثائق المطلوبة لكل "معاملة" والمعايير المطلوبـــة لكـــل وثيقة، مع تبسيط عدد الوثائق المطلوبة "للمعاملة" ، حتي يختصر الجهد الذي يبذله المواطن والموظف أيضا من أجل الحصول علي المعاملة .

ج- تحديد الرسوم اللازمة لانجاز "المعاملات" ، والعمل علي عـــدم المغالاة فيها ، بإعتبار أن المواطن يحصل علي "المعاملة" التـــي هي من حقه نظير كونه من دافعي الضرائب .

د- تحديد زمن "المعاملة" سواء الزمن الـــلازم لانجـــاز "المعاملـــة" وتقليصه قدر الامكان . أو الزمن اللازم لطلب مراجعة "المعاملة" من جانب المواطن إن رأي بأنها قـــد أنجـــزت دون المســـتوي المطلوب .

هـــ - تحديد الجهة او المكان الذي يقصده المواطن صاحب "المعاملة" للشكوي من أن "المعاملة" قد أنجـــزت دون المســـتوي المطلـــوب . ولتحقيق ذلك قامت الوزارة بالتحديد الموضوعي الدقيق للمعايير التي ينبغي أن تراعي لانجاز "المعاملة" لتحديد سبب القصور عن الانجاز سواء من جانب الموظف أو من جانب المواطن والعقاب عليه .

(٢) **التطوير التكنولوجي للجهاز الاداري في الوزارات المختلفة**: وذلـــك من خلال وضع خطة لتزويد الجهاز الاداري للدولة بحاسبات آليـــة "كومبيوتر" ، إضافة علـــي عقـــد دورات تدريبيـــة فـــي المراكـــز والمحافظات لموظفي الادارات المتخلفة . هذا بالاضافة إلـــي فـــتح مواقع لوزارات الدولة علي شبكة المعلومات الدولية ، وذلك لامكانية قضاء خدمات المواطنين عن طريقها . وفي هذا الاطار يمكن رصد المواقع التالية (٤٢) .

**مواقع حكومية :**

رئاسة الجمهورية : www.presidency.gov.eg

مجلس الشعب : www.assembly.gov.eg

مجلس الشوري : www.shoura.gov.eg

**الـــــــوزارات**

وزارة الدفاع والإنتاج الحربي : www.mmc.gov.eg

وزارة الزراعة واستصلاح الاراضي : www.agfi.gov.eg

وزارة الخارجية : www.mfa.gov.eg

وزارة التجارة الخارجية : www.economy.gov.eg

وزارة التربية والتعليم : www.emoe.gov.eg

وزارة السياحة : www.touregypt.gov.eg

وزارة التنمية الإدارية : www.edara.gov.eg

وزارة القوي العاملة والهجرة : www.emigration.gov.eg

وزارة التعليم العالي والدولة والبحث العلمي : www.egy-mhe.gov.eg

وزارة الصحة والسكان : www.mohp.gov.eg

وزارة الأشغال المائية والري : www.mwri.gov.eg

وزارة الدولة لشئون البيئة : www.eeaa.gov.eg

وزارة الكهرباء والطاقة : www.moee.gov.eg

وزارة الصناعة : www.mitd.gov.eg

وزارة المالية : www.saleatax.gov.eg

وزارة قطاع الاعمال العام : www.mpe-egypt.gov.eg

وزارة البترول : www.emp.gov.eg

وزارة الاتصالات والمعلومات : www.mcit.gov.eg

وزارة الشباب : www.alshabab.gov.eg

**الهيئــــــــــــات**

الجهاز المركزي للتعبئة والاحصاء : www.capmas.gov.eg

الهيئة العامة للإستعلامات : www.sis.gov.eg

الصندوق الاجتماعي للتنمية : www.sfdegypt.gov.eg

الهيئة العامة لسوق المال : www.cma.gov.eg

الهيئة العامة للإستثمار : www.gafi.gov.eg

هيئة المساحة الجيولوجية المصرية : www.egsma.gov.eg

الهيئة العامة للأرصاد الجوية : www.nwp.gov.eg

المركز القومي لبحوث المياه : www.nwrc.gov.eg

جهاز تنظيم الاتصالات : www.tra.gov.eg

أتحاد الاذاعة والتليفزيون : www.ertu.gov.eg

مركز المعلومات ودعم إتخاذ القرار : www.idsc.gov.eg

شبكة السياحة المصرية : www.ipgd.idsc.gov.eg

شبكة الخدمات الحكومية : www.alhokoma.goc.eg

النشرة الاقتصادية المصرية : www.econmic.idsc.gov.eg

الهيئة القومية للبريد : htt.//217.52211.2

مكتبة مبارك العامة : www.mpf.org.eg

مكتبة الإسكندرية : www.bibalex.org

مطار القاهرة : www.cairo-airport.com

**البنــــــــوك**

البنك المركزي : www.cbe.org.eg

بنك مصـــــر : www.banquemisr.com.eg

البنك الاهلي المصري : www.nbe.com.eg

بنك القاهـــرة : www.bdc.com.eg

بنك مصر الدولي : www.mibank.com.eg

**الشـــركات**

شركة كهرباء مصر : www.egelec.com

شركة القاهرة لتوزيع الكهرباء : www.geocities.com

شركة القناة لتوزيع الكهرباء : www.cced.gov.eg

شركة مصر للطيران : www.egyptair.com.eg

الشركة المصرية للإتصالات : www.telecomegypt.com.eg

**(٣) القيام بقياسات تتبعيه سنوية** : وذلك لدراسة مدي إستفاده المـواطنين من هذه الخدمات ووعيهم بها . تأكيدا لذلك أنه في قياس لوعي المـواطنين حول خدمات الحكومة الألكترونية وجد أن المواطنين بدأوا في الاستفادة من هذه الخدمات ، وأن هذه الاستفادة في إطراد دائم ، حيث كشف عـن ذلـك نتيجة لاجراء الاستطلاع الذي إجري علي مدي عامين متتالين ، حيث بلـغ عدد المواطنين الذين علي وعي بوجود الخدمات الألكترونية نحو ٢٧% في مارس ٢٠٠٥ إرتفعوا في مارس ٢٠٠٦ إلي ٤٧،١% وهو الأمر الذي يشير إلي تطور كبير في وعي المواطنين بهـذه الخـدمات الإلكترونيـة (٤٣). ويضاف إلي ذلك أن نسبة ٧٤،٧% من المواطنين أبدت رغباتها في أستخدام الخدمات الألكترونية في المستقبل (٤٤). وأستناداً إلي ذلك فقد شرعت وزارة التنمية الادارية في تقنين مختلف الخدمات ، ووضعها علي شبكة المعلومات الدولية ، حتي يمكن للمواطن الحصول عليها ، علي أن يدفعوا التكلفة أثنـاء تسليم المعاملة لهم، وبذلك يستطيعوا توفير الوقت والجهد . وفـي محاولـة التعرف علي الخدمات التي سعي المواطنون للحصول عليها فسوف نجد من نتائج الاستطلاع الذي أجرته وزارة التنمية الادارية عـام ٢٠٠٦ أن ٧١% من المبحوثين المستخدمين للخدمات الحكومية الألكترونية ، يقومون بإستخدام هذه الخدمات في السداد أو الاستعلام عن فواتير التليفون ، كما أشارت نسبة ٥٠،٧% منهم إستخدام تلك الخدمات في الحصول علي نتائج الامتحانـات . بينما أشارت نسبة طفيفة من المبحوثين – الذين أفادوا بإسـتخدام الحكومـة

الألكترونية – إستخدامها في أغراض متعددة كخدمات مكتب تنسيق القبــول بالجامعات بنسبة بلغت نحو ٣،٩% ، ثم الاستعلام عن مخالفات الســيارات بنسبة ٢،٤% ، ثم الاستعلام عن فواتير الكهرباء بنســبة ٢،٢% ، وطلــب الحصول علي قيد ميلاد بنسبة ٢% ، وأخيراً طلب بدل فاقد بطاقة رقم قومي بنسبة ٥،٥% (٤٥). وبرغم أن إرتفاع معدلات الأمية في المجتمع وهو ما قد يعوق إستفادة بعض المواطنين من هذه الخدمات الألكترونية ، إلا أنــه فــي الامكان قيام وسائط تيسر التعامل مع شبكة المعلومات لقضاء هذه الخــدمات لصالح المواطنين، لحين نجاح الدولة في محو أمية مواطنيها بما يســاعدهم علي الاستفادة من هذه الخدمات مباشرة .

**(٤) إنشاء مكاتب خدمة المواطنين** : وقد أتخذ إنشاء هذه المكاتب ثلاثــة أشكال بهدف تسهيل إنجاز "معاملات" المواطنين ، وتصحيح الأخطاء التي قد تقع فتعوق إنجاز "المعاملات" أو تمنع إنجازها . علي هذا النحــو ثــم تأثيث ثلاثة أنماط من خدمات المواطنين لانجاز "المعاملات" أو تصــحيح إنجازها ونعرض لها فيما يلي :

أ- مكاتب خدمة المواطنين الحكومية : وهي المكاتب التي توجد عادة في مختلف الوزارات والمؤسسات العامة المتفرعة عنها ، وكذلك في المحافظات . وتستقبل هــذه المكاتــب شــكاوي المواطنين مع الجهة ثم تقوم بالتحقيق فيهــا وإحالتهــا إلــي الجهات المختصة لانجازها إن كانت متطلباتهــا كاملــة ، أو مخاطبة المواطن لاستكمال النقص أن وجد ، وتأخذ مثال علي ذلك من الدور الذي يلعبه مكتب خدمة المــواطنين بــوزارة التنمية الادارية وذلك من خلال بيانات الجدول التالي(٤٦) :

جدول رقم (٢)
أجمالي الشكاوي الواردة للوزراة في الفترة
من ١/١ ٢٠٠٦ حتي ٢٠٠٦/٤/٣٠
حسب موضوع الشكوي

| نوع الشكوي | إجمالي عدد الشكاوي |
|---|---|
| توفير فرصة عمل | ٢٥٨ |
| توفير فرصة عمل ٥% | ٧١ |
| تعيين أوائل الخريجين | ٢٠ |
| التظلم عن عدم التعيين | ٨٣ |
| شكوي متنوعة | ١٧٢ |
| النقل بين الجهات | ٨٦ |
| تعديل ترشيح | ٦ |
| تثبيت عمالة مؤقتة | ١٦٧ |
| ضم مدة خدمة سابقة | ١٢ |
| تسوية حالة وظيفية | ٤٨ |
| إعادة تعيين | ١٩ |
| العمل بعض الوقت | ٢٢ |
| ورد خطأ | ٥٩ |
| صرف حافز التميز | ٢٨ |
| صرف قروض مالية | ١ |
| ندب من جهة إلي أخري | ١٣ |
| تغيير مسمي وظيفي | ٦ |
| عدم تجديد تعاقد | ٥ |

| صرف العلاوة الدورية | ١ |
|---|---|
| طلب إلغاء تعاقد | ٢ |
| تظلم من اللوائح | ٣ |
| طلب مقابلة السيد الدكتور الوزير | ٤ |
| عرض علي اللجنة الطبية | ٢ |
| مقترحات | ١١ |
| تضرر من نقص المرتب | ٢ |
| عدم صرف الاجور | ٢ |
| عدم ضم العلاوة | – |
| الاستبعاد عن العمل | ٣ |
| ضم علاوات | – |
| صرف مستحقات | ١٧ |
| طلب تعاقد | ٨ |
| صرف بدلات | ٥ |
| ساعات عمل اضافية | ١ |
| تظلم من النقل | ١ |
| الغاء ندب | ٢ |
| تطبيق الكادر الخاص بالمعلمين | ١ |
| عدم صرف الاجور | – |
| صرف بدل تفرغ | ٢ |
| اجازة بدون مرتب | ٦٢ |
| اعادة تعاقد | ٥ |

| | |
|---|---|
| اجازة مرضية بأجر كامل | ١ |
| خصم من العلاوات | ١ |
| طلب ترقية | ٥٠ |
| تظلم من النقل | ١ |
| تظلم من الغاء التعاقد | ١ |
| مخالفات ادارية وقانونية | ٢١ |
| عدم صرف حوافز | ٣ |
| التنسيق مع الجهات | ١٦ |
| طلب صرف مرتب | ١ |
| خصم من المرتب | ١ |
| صرف علاوة تشجيعية | ٤ |
| تظلم عن عدم استلام العمل | ٦ |
| سوء توزيع وعدم صرف مكافاة الامتحانات | ١ |
| ردود المكلمات التليفونية | ٢٨٩٦ |
| المكاتبات الداخلية | ١٢ |
| استقبال المواطنين | ١٣٣ |
| موضوعات حفظ بعد الدراسة | ٦٨ |
| الاجمالي الكلي لعدد الشكاوي | ٤٤٠٥ |

وإذا كنا قد أخذنا وزارة الدولة للتنمية الادارية كنموذج ، فإننا نلاحظ أن غالبية المطالب من الوزارة تتعلق بالجوانب المختلفة للعمل ، فهي إما طلب فرصة عمل ، أو طلب النقل من العمل أو طلب التثبيت في العمل

أو تسوية أي جانب من جوانب الوظيفة كطلب ترقية أو مكافآت أو تغيير سمي وظيفي . وفي العادة تقوم الوزارة بتوجية الشكوي إلي الجهة المشكو ها لانجاز "المعاملة" إن كانت الشكوي صحيحة أو طلب إستكمالها ان كانت متطلبات إنجاز "المعاملة" ناقصة ، أو الرد علي المواطن باسباب عدم الاستجابة "لمعاملاتة" .

ب- مراكز آداء الخدمات الجماهيرية : إستناداً إلي قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٤٦ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الترخيص بإنشاء مراكز لآداء الخدمات الجماهيرية ،والترخيص لمن يعمل بها بالنيابة عن المواطنين في التعامل مع أجهزة الدولة. نقرر في المادة الأولي لهذا القرار "مع عدم الاخلال بحق المواطن في التعامل مباشرة مع كافة وحدات الدولة وأجهزتها للحصول علي الخدمات التي تقدمها هذه الوحدات وفق النظم المعتادة . تنشأ تباعا بمواقع التجمعات السكانية بالمراكز والقري والمدن داخل المحافظات المختلفة ، مراكز لآداء الخدمات ، لمعاونة الجمهور في توفير نموذج طلب الخدمة وإستيفاء بياناته ومستنداته . والنيابة عن المواطن في التعامل والحصول علي الخدمات المطلوبة من كافة وحدات الدولة وأجهزتها ، بأسمة ولمصلحتة . ويتولي وزير الدولة للتنمية الادارية الترخيص بإنشاء هذه المراكز، والترخيص كذلك للعدد الكافي من شباب الخريجين بالتعامل نيابة عن المواطن طالب الخدمة . وذلك بنظام عقود العمل المؤقتة وفقاً لأحكام قانون العمل رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ . وذلك رفعا للمعاناة عن المواطنين وعملاً علي راحتهم ، بما يحقق الفصل بين طالب الخدمة ومؤديها . إرتباطا بذلك قامت الوزارة بتأسيس بعض مكاتب لخدمة الجماهير ، ونشرها في مختلف المحافظات ، وفي العادة توجد هذه المكاتب في أحياء المدن المختلفة ، وهي عبارة عن "كشك" مساحته لا تزيد علي "٢ x ٢" متر مربع به جهاز كومبيوتر ، طباعة ، خط تليفون أرضي ، ويديره شاب يحصل علي راتب من الوزارة . ويتولي قضاء

الخدمات أو المعاملات التي يحتاجها المواطنون من الجهـات الحكوميـة المختلفة بعد أن يستوفي أوراقها المطلوبة ، وذلك لقاء رسـوم رمزيـة تحددها الوزارة . وهم الذين يتعاملون مع الجهات الحكومية نيابـة عـن المواطنين ، وتسليمها لهم بعد الانتهاء منها ، بحيث يوفر ذلـك وقـتهم وجهدهم . حيث تنجز "المعاملات" بسرعة من خلال هذا الأسـلوب لأن القائمين علي هذه المكاتب سوف تتوفر لديهم معرفة كاملة ومعتادة لانجاز هذه "المعاملات" .

وحتي الآن تم أنشاء نحو ٤٤٩ منفذا جماهيريا علي مستوي الدولـة يضاف إلي ١١٧ منفذا تابعاً لمصلحة البريد . وتتجه وزارة الدولة للتنمية الادارية للتوسع في إنشاء هذه المنافذ لأنها بذلك تضرب ثلاثة عصـافير بحجر واحد ، الأول قضاء "معاملات" وخدمات المـواطنين وأنجازهـا باقل تكافة ممكنة ، إضافة إلي تخفيف العبئ عن الجهاز الاداري للدولـة وعدم تضبيع الوقت في الجدل مع المواطنين إلي جانب تـوفير فـرص عمل لبعض الخريجين .

ج-إنشاء مراكز خاصة لآداء الخدمات الجماهيرية : أسوة بالمراكز السابقة لآداء الخدمات الجماهيرية ، والتي تنظم وزارة الدولـة للتنميـة الاداريـة تأسيسها إستناداً إلي القرار رقم ١٤٦ لسنة ٢٠٠٢ . تدرس الـوزارة الآن التصريح للمواطن في إطار القطاع الخاص إنشاء هـذه المكاتـب لخدمـة الجماهير لقاء رسوم تحددها الوزارة لكل خدمة . لتعمل جنبا إلي جنب مع المراكز الحكومية ، شريطة أن تتوفر فيها شروط معينة هي ذات الشروط التي لمراكز آداء الخدمات الجماهيرية وتعمل تحت الإشراف العام للوزارة، غير أن هذه المكاتب الخاصة ما زالت في مرحلة دراسة التصـريح بهـا (٤٧).

**(٥) القيام بعقد دورات تدريبية نوعية للموظفين** : حيث تقوم الـوزارة بعقد دورات تدريب للموظفين حول موضوعات متباينة ، منها أسـتخدام الحاسبات الألية وتخزين البيانات عليها . إضافة إلي دورات حول أساليب

أنجاز المعاملات والخدمات للمواطنين ، كذلك الدورات المتعلقة بالمتطلبات والوثائق الأساسية لانجاز أنماط المعاملات المتعددة . ذلك بالاضافة إلي دورات في اللغة الانجليزية ، ، إلي جانب دورات للترقية للمستويات الادارية الأعلي . إضافة إلي دورات حول الأسلوب الأمثل للتعامل مع المواطنين ويقوم بهذه الدورات التدريبية مركزين ، الأول مركز سقارة للتدريب الاداري ، إضافة إلي مركز تدريب القادة في عام ٢٠٠٥ ، ومثال علي ذلك نجد أن عدد المتدربين في مركز سقارة للتدريب الاداري ومركز تدريب القادة علي النحو التالي : (٤٨)

جدول رقم (٣)

عدد لمتدربين في مراكز التدريب

| المركز | عدد الدورات | مدة الدورة | عدد المتدربين في الدورة |
|---|---|---|---|
| ١-مركز سقارة | ١٠ | شهر | ٤٠٠ |
| ٢-مركز تدريب القادة | ٢٢ | عشرة أيام | بين٣٠٠-٤٠٠ |

حيث يأتي المتدربين لحضور الدورة من مختلف الوزارات والمحافظات والمؤسسات العامة ، بعضهم يقيم أقامة دائمة في هذه المراكز. ويقوم بالتدريس في هذه المراكز متخصصون في موضوع هذه الدورات المختلفة كالأدارة ، واللغة الانجليزية ، وتصنيف المعلومات ، والتعامل مع الحاسب الألي وشبكة العلاقات الدولية والتعامل الأمثل مع المواطنين.

(٣) بالإضافة إلي ذلك فقد أدرك النظام الاداري أخيراً أن نقص مرتبات وأجور موظفي الإدارة العامة أصبحت منخفضة بحيث لا نستطيع مسايرة إرتفاع الأسعار . الأمر الذي أدي في غالب الأحيان كما أشرت إلي الاتجاه إلي القيام بأعمال أضافية تكون علي حساب الآداء الوظيفي في الادارة العامة ، او تكون مدخلاً للحصول علي دخول من مصادر منحرفة

كالرشوة . وتأكيداً لذلك بدأت الدولة تتحدث عن اهمية رفع مرتبات المدرسين كمدخل لرفع مستوي جودة التعليم وأضا كإحدي الآليات التي يمكن بواسطتها مواجهة ظاهرة الدروس الخصوصية التي أصبحت ترهق كاهل ميزانية الأسرة المصرية إضافة إلي تشوية العملية التعليمية برمتها. وإذا أنجزت الدولة وعدها برفع مرتبات العاملين فإن ذلك يمكن أن يؤدي تباعا إلي رفع مرتبات موظفي الادارة العامة ، الأمر الذي يسلم في النهاية إلي تغيير اتجاه الموظف نحو وظيفتة بحيث يصبح دو إتجاه إيجابي نحوها، ومن ثم نحو الجماهير الذين يؤدي وظيفتة لصالحهم .

علي هذا النحو نجد أن الادارة العامة عانت في التاريخ المعاصر الذي إستغرق خمسة عقود من مشكلات عديدة في كل مرحلة من المرحلة . وقد حاول النظام السياسي تطوير سياسات إصلاحية للإدارة العامة إبتداء من النقد إلي تطهير العناصر المعاندة لايديولوجيا النظام السياسي إلي تزويدها بطاقة من الانضباط عن طريق نشر تعيين العسكريين في بنائها كما حدث في نظام ناصر ، أو تخفيض حجمها عن طريق فتح الأبواب لهروبها إلي مجتمعات الخليج أو القطاع الخاص كما حدث في الفترة من ١٩٧٠-١٩٨٠. أو العمل علي تطويرها بتقليص حجمها عن طريق العمل علي تصريف تضخمها بآليات عديدة كألية المعاش المكر ، أو سد منابع التضخم البيروقراطي عن طريق الغاء التعيين التلقائي لخريجي الجامعة في الجهاز الإداري . وفي الفترة الأخيرة وبأنشاء وزارة التنمية الأدارية قامت الدولة من خلال آداء الوزارة بمجموعة من الاصلاحات الهامة ، غير أن تأثيرها لم يتضح بعد لضخامة حجم الادارة العامة المصرية من ناحية فهي ادارة عامة يتجاوز حجمها ثلاثة ملايين موظف وأيضا لمحدودية سنوات الاصلاح ، وكذلك لتعقيد المشاكل التي تعاني منها الادارة العامة بخاصة في علاقتها مع المواطنين ، وهي العلاقة التي مازالت متخمة بمشاعر وعواطف سلبية وربما عدائية متبادلة .

بيد أننا لاحظنا أن ثمة اخطاء أو مشكلات ما زالــت تعــاني منهــا الادارة العامة في مصر ، وهي المشكلات التي تنتج عن الحصار الناتج عن ثلاثة مصادر . أول هذه المصادر الحصار الذي تعانية مــن قبــل النظــام السياسي الذي يميل في أوقات الأزمات أو الغليــان الاجتمــاعي والمســاءلة الجماهيرية إلي تقديم الادارة العامة بإعتبارها كبش فداء عن أخطائــة أمــام المواطنين . ويتمثل المصدر الثاني لحصار الادارة العامة في المواطنين الذين ما زالوا يرتابون. فيها وبسبب التجربة التاريخية الأليمة بين الإدارة العامــة والمواطنينفإنهم – أي المواطنين– ليسوا علي إستعداد لأن ينسوا بــين يــوم وليلة تاريخ طويل من العسف الذي مارسته الادارة العامة عليهم كما أشــار إلي ذلك "إدوارد لين" . ويتحدد المصدر الثالث لحصار الادارة العامــة فــي الظروف الاقتصادية السيئة التي بدأت تعيش في إطارها المستويات الادارية الوسطي والدنيا التي تنتمي بالأساس إلي الشرائح الوسطي والدنيا من الطبقة المتوسطة والطبقة الدنيا . وهي الشرائح الاجتماعية التي تعاني مــن لهيــب التضخم وإرتفاع الاسعار وإنخفاض الدخول، وجميعها تقود إلــي ســلوكيات إدارية منحرفة كالرشوة والفساد والعمل بمعايير غير إدارية .

ونتيجة لهذه الحالة من الحصار برزت في الأونة الأخيرة حالــة مــن إنعدام الشفافية الذي غير سلوك الإدارة فيما يتعلق بمشكلات قاتلــة تخــص المواطنين . علي سبيل المثال عدم الشفافية فيما يتعلق بأنتشار مرض إنفلونزا الطيور ، الذي ظل موضع تكتم من الادارة العامة في مصر ، حتي إنتشــر وأعلنت عنه الهيئات الصحية العالمية . وبسبب هذا التكتم وعــدم التوعيــة الجادة للمواطنين قبل أنتقال المرض إلي مصر ، وأتاحة المعلومات المتتابعة عن انتشاره وخسائرة ، خسر الاقتصادي القومي هــدرا أقتصــاديا كبيــراً، وحدثت وفيات وإصابات لم تراعي الشفافية في الإعــلان عنهــا . وحينمــا إضطرت الادارة العامة للأعلان عنها ، القت بعبئ الخطأ علــي المــواطنين تهربا من المسئولية والمساءلة وخوفا من أن تقع بين مطرقة النظام السياسي وسندان المواطنين . وحينما إحترق قطار الصعيد بكل من فية عام ٢٠٠٢ ،

سارعت الادارة العامة إلي إلقاء الخطأ علي مواطني الصعيد الفقراء والأميين ، ولم تعلن التحقيقات ولا المعلومات المتعلقة بالحادث خوفا من المساءلة . وحينما غرقت "عبارة السلام" في البحر الأحمر بكل ركابها لم تعلن الادارة العامة عن الخسائر البشرية والمادية الناتجة عن الحادثة بالنسبة للمواطنين إلا بعد أن أصبح العالم اجمع علي علم بها ، بل وقد برز شك أن عناصر بهذه الإدارة العامة ساعدت صاحب الشركة الجاني علي الهرب . بالإضافة إلي ذلك تتجلي حالة الشفافية في تكتم الإدارة العامة علي أعداد المعتقلين الموجودين في سجونها لولا المجلس القومي لحقوق الأنسان تلقي ٩٦ شكوي تؤكد وجود معتقلين منذ أوائل التسعينيات – موجوديين داخل السجون المصرية وحتي الأن (٤٩) . وبالتفتيش المفاجئ علي قسم المنتزة بتاريخ ٢٠٠٥/٣/٢٩ أسفر التفتيش عن ضبط خمسة وخمسين مواطنا إحتجزتهم بعض وحدات الإدارة العامة دون وجه حق (٥٠) ، وهو ما يعني غياب قيم الشفافية وتحديد المسئولية وقبول المساءلة ، وهي من الخواص المحورية للأدارة الحديثة .

**سابعاً : المواطنون وإصلاح الادارة العامة في مصر :**

أشرنا إلي أن الادارة العامة بحكم طبيعتها وتكوينها التاريخي كانت تنظر إلي المواطنين من أعلي ، حيث رأت أن دورها يتمثل في ضبط هذه الجماهير والسيطرة عليها وليس خدمتها . وهي النظرة التي تضمنت سلوكا تاريخيا قهريا من قبل موظفي الادارة العامة للمواطنين . غير أنه بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ طالبت الصفوة السياسية الإدارة العامة بأن تكون في خدمة المواطنين ، الأمر الذي دفع مستوي الطموحات والمطالب الجماهيرية من الأدارة العامة . بحيث ادي ذلك إلي صراع بين ثقافتين إنتهي في النهاية إلي نظرة عدائية متبادلة بين الطرفين . إذ تميل المواطنين إلي النظر إلي الإدارة العامة بنوع من الشك الذي تولد نتيجة لعقود من التعالي arrogance البيروقراطي ، وخدمة الذات Self-Service والاعاقة Obstructionism

(٥١) . كما يري المواطنين أن الادارة العامة تميل إلي أن تكون غير مبالية بمطالبهم لأن موظفيها منشغلين اصلاً برفاهيتهم وأمانهم الـوظيفي . تأكيـداً لذلك أنه في أحدي الدراسات المسحية التي أجريـت علـي الإدارة العامـة المصرية أجابت نسبة ١٧،٤٥ فقط علي "أن الجمهور يقدر جهود المـوظفين المدنيين" (٥٢). وهو ما يعني إنخفاض تقدير الجمهور لإدارة العامة بدرجة واضحة ، وذلك إستناداً إلي حالة اللامبالاة والجمود والأبعاد السلبية العديـدة للإدارة العامة نحو الجمهور . بالاضافة إلي ذلك ينظر المواطنين إلي الإدارة العامة علي أنها لا تعمل حسب توقعاتهم التي أكد عليها النظام السياسي الذي يكرر مراراً أن الادارة العامة فـي خدمـة المـواطنين . ولـذلك نجـد أن المواطنون ممتعضون لأن مطالبها تؤخر او تهمل بواسطة المـوظفين فـي الادارة العامة ، الذين يعتقد المواطنون انهم قادرين علي الاستجابة لها إذا هم رغبوا في ذلك . وهو الأمر الذي بسبب إجباطا لرجال الادارة العامة بسـبب كونهم لا يستطيعون احيانا الاستجابة لمطالب المواطنين ، إما لأنها مطالـب ليست قانونية لا يستطيعون الاستجابة لها كليـة . أو أنهـم لا يسـتطيعون الاستجابة لها بدون قدر أكبر من الجهد أو المخاطرة ليسوا حريصين علـي آدائه (٥٣).

في مقابل ذلك نجد أن الادارة العامة بدورها تطور نظرة عدائية نحـو المواطنين. إذ يدرك موظفو الادارة العامة أن المواطنون يضـمرون نظـرة عدائية كامنة لها جذورها التاريخية التي لم تكن مسئولة عنها إضافة إلـي ان المواطنين يرتكبون أحيانا بعض السلوكيات التي تشيع الفوضـي فـي الآداء الإداري . إذ يري موظفو الادارة العامة أن بعض المواطنين يسـعون فـي أحيان كثيرة إلي الحصول علي معاملة خاصـة مـن خـلال "الواسـطة" أو "المحسوبية" وأحيانا بمحاولة "الرشوة" . بالاضافة إلي ذلـك يـري رجـال الادارة أن كثيراً من المواطنين لا يقدمون في أحيان كثيرة المعلومات اللازمة لانجاز "المعاملات" إما بسبب إخفائهم لها ، او بسبب جهلهم ام عدم معرفتهم بها . يؤكد ذلك بيانات الدراسة المسحية التي أجرها مركز الدراسات السياسية

والاستراتيجية بالأهرام حول نظرة موظفي الادارة العامة إلي المواطنين علي النحو الذي يوضحة الجدول التالي (٥٤) :

جدول رقم (٤)

إدراك الادارة العامة للمواطنين في مصر

| البيـــــــــــان | أوافق بشدة |
|---|---|
| ١- المواطنون متعاون مع الموظفين ويمدونهم بالبيانات | %١٤،٣ |
| ٢- المواطنون أمينون في التعامل مع الإدارة العامة | %١٠،٤ |
| ٣- يحاول بعض المواطنين الحصول علي معاملة خاصة | %٣٥،٥ |

وهو ما يعني أن لدي موظفو الإدارة نظرة مدنية للمـــواطنين مثلمـــا أن هناك نظرة عدائية من قبل المواطنين نحو رجـــال الإدارة. وفـــي محاولـــة التعرف عن من هو المسئول الأساسي عن هذه النظـــرة العدائيـــة المتبادلـــة أجابت نسبة ٧٥،٦% من موظفي الإدارة العامة بان المواطنين هـــم أســـاس المشكلة ، في مقابل نســـبة ٢٤،٤% رأت أن الإدارة هـــي ســـبب المشـــكلة بالأساس (٥٥).

وأرتباطا بذلك حاولت هذه الدراسة المسحية التعـــرف علـــي الأســـباب المختلفة المتضمنة في موقف التفاعل بين مزظفو الادارة العامة والمواطنين ، والمسئولة عن هذه النظرة العدائية المتبادلة ، حيث إتضح لنا مـــا توضـــحه معطيات الجدول التالي.

جدول رقم (٥)

أسباب الصراع بين الادارة العامة والمواطنين

| البيــــــان | درجة التوسط | الأختيار الأول |
|---|---|---|
| ١- **ظروف العمل** | | |
| - يحبط المواطنين بواسطة الروتين | ١٤،٤ | ١٨،٦ |
| - الروتين لا يساعد علي قضاء المعاملات بسرعة | ٥،٧ | ٢،٢ |
| | ١٧،١ | ٢٠،٨ |
| ٢- **الاتصالات** | | |
| - لا يفهم المواطنين وظيفة رجل الادارة | ١٩و٤ | ٥٢،٨ |
| -لا يفهم المواطنون دور رجل الادارة | ١٠،١ | ٥،٥ |
| - لا يفهم المواطنون الضغوط الواقعة علي رجل الادارة | ٢،١ | ،٧ |
| - مطالب المواطنين غير واضحة | ٧،٢ | ٥،٣ |
| | ٣٩،٨ | ٦٤،٣ |
| ٣- **سلوك المواطنين** | | |
| - يحاول المواطنون استخدام النفوذ | ٦،٧ | ٢،٥ |
| - المواطنون غير صبورين | ٥،٧ | ،٩ |
| - تجنب المواطنون للمسئوليات | ٤،٤ | ،٦ |
| - المواطنون لا يطيعون القواعد | ٥،٣ | ،٩ |
| - المواطنون ذوي توجهات عدائية | ١و٦ | ،٣ |
| | ٢٦،٧ | ٥،٢ |

| | | |
|---|---|---|
| | | **٤ – سلوك الادارة** |
| ١،٥ | ٣،٩ | – فساد الموظفين |
| ١،٥ | ٣،٣ | – عدم كفاءة الموظفين |
| ١،٢ | ٣،١ | – لا يهتم الموظفون بالمواطنين |
| ٤،٢ | ١٠،٣ | |
| | | **٥ – أخـــري** |
| ٣،٧ | ٣،٨ | – لا توجد مشكلات |
| ٣،٨ | ٢ | – سلوكيات متنوعة |
| ٦،٥ | ٥،٨ | |

ونظراً لأن الاستجابات المتعلقة بالحالة العدائية بين المواطنين ورجـــال الادارة العامة أخذت عن بحث أجري علي عينة من موظفي الادارة العامـــة فإننا نجد أن غالبية الاستجابات تتجه إلي محاولة تبرئة رجال الادارة العامة ، ففي مقابل أن الروتين الاداري بطبيعته يعد مسئول عن ٢٠،٨% من أسباب العداء بين الادارة والمواطنين ، وأن فساد الموظفين وعدم كفاءتهم مســئول عن نسبة ٤،٢% من الاستجابات كإختيار أول ، فإن الأسباب التي ترجع إلي المواطنين بلغت ٦٩،٥% ، وهو ما عني أن الادارة الحكومية تلقي بـــالعبئ علي المواطنين كمسببين لحالة التوتر معها ، إضافة إلـــي أن إلقـــاء ســـبب المشكلة علي عاتق المواطنين يعد في حد ذاته نوعا من العدائية التي تـــدرك الثقافة العامة أن تصرفات رجال الادارة هي المسئولة عن ذلك .

ذلك يفرض الحاجة إلي أهمية ان تعمل الدولة أطراف العلاقة الثلاثـــه، والادارة العامة والمواطنين علـــي تحســـين العلاقـــة بـــين الادارة العامـــة والمواطنين ، وهي الحالة التي وضع رئيس الوزراء الأسبق شروطا لاعادتها إلي طبيعتها السوية والايجابية حتي يمكن للمواطنين –متضافرة جهودهم مع

جهود موظفي الإدارة – أن يشاركوا في عملية التنمية الاجتماعية الاقتصادية، من هذه الشروط ما يلي :

١. إمداد المواطنين بالمعلومات الصحيحة حول المشكلات الاقتصادية التي تواجه الدولة ، وإقناعهم أنه من الممكن حل هذه المشكلات إذا تصرفت الادارة بقدر من الشفافية وتصرف المواطنون بقدر من الايجابية .
٢. أن تعمل الادارة العامة علي مناقشة الحلول المقترحة لمختلف المشكلات مع المواطنين ، حتي يمكن تعبئتهم إلي جانب الادارة للمشاركة في حل المشكلات التي تواجه التنمية .
٣. تحقيق مشاركة المواطنين في إكتشاف الحلول المتعلقة بالمشكلات الاقتصادية الساسية للمجتمع ، وذلك مثل قضايا المشاركة الاجتماعية وإنخفاض الانتاج والعنف والارهاب والبطالة .
٤. إنتقاء الموظفين "وبخاصة في الوظائف القيادية" القادرين علي أن يضربوا المثل للمواطنين . حيث يضرب القادة المثل في الطهارة والتواضع والأدب والثقة والصراحة ، بخاصة في تعاملهم مع المواطنين .
٥. أنتقاء الموظفين وبخاصة القياديين الذين سوف يقدمون المعلومات العلمية الصادقة فيما يتعلق بالحلول الخاصة بمشكلات الأمة . يضاف إلي ذلك من الضروري توخي الوضوح وتوفير المعلومات التي من حق المواطنين ان يحصلوا عليها فيما يتعلق بمعاملاتهم ، سواء أنجزت هذه المعاملات أو لم تنجز .
٦. توزيع أعباء التنمية بصورة عادلة ومناسبة بين الدولة والمواطنين ، وهو ما يعني أنه إذا كانت الدولة تتحمل بعض أعباء التنمية ، ويتحمل القطاع الخاص بعض الأعباء لتجسيد التنمية ، فإن علي المواطنين المشاركة في تحمل أعباء التنمية أما مباشرة أو من خلال تنظيمات المجتمع المدني ، بخاصة المنظمات غير الحكومية .

٧. إلغاء كل أشكال "الاستثناءات" من القواعد والسياسات حتي يشعر كل واحد ان له حقوقه المتساوية وفرصـه المتسـاوية مـع الجميـع . وإرتباطا بذلك إلغاء كل أشكال "الواسـطة" و"المحسـوبية" واتخـاذ التدابير اللازمة لتحقيق العدالة في توزيع الفرص بين المواطنين .
٨. خلق الثقة بين المواطنين وبعضهم البعض من ناحية ، وبينهم وبين موظفي الادارة الحكومية من ناحية أخري ، بحيث يصبح الجميـع علي وعي بحقوقهم والتزاماتهم ، وذلك حتي يمكن أن نضـع حـداً للثقافة البالية التي أعاقت مشاركة الجميع – متكاتفين– لبناء صـرح التنمية (٥٦) .

وإذا كانت أفكار رئيس الوزراء الأسبق قد شكلت دعوة للمصالحة بـين الادارة العامة والمواطنين ، فقد بدأت حالة من الدفئ تدب بـين الطـرفين. بحيث بدأ كل منهما يقترب من الآخر لفرض تأكل العداء بينهمـا ، وذلـك لثلاثة عوامل أو اسباب . حيث يتمثل السبب **الأول** في الظروف الاقتصادية الطاحنة التي بدأ يتعرض لها موظفي الادارة العامة ، بخاصـة مسـتوياتها الوسطي والدنيا ، وبالمثل يتعرض لها المواطنين من الطبقة الوسطي والدنيا، بحيث فرضت هذه الظروف علي الطرفين قدراً من المعاناه دفعتهمـا إلـي الاقتراب من تشكيل كتلة واحدة أو موقف واحد سواء من النظام السياسي أو من القطاع الخاص . ولا ننسي أن المستويات الاداريـة الوسـطي والـدنيا للأدارة العامة تنتمي إلي الشرائح الاجتماعية التي تعاني من هذه الظروف . ويتصل العامل **الثاني** بحالة التحول الـديموقراطي التـي تعيشـها غالبيـة المجتمعات العربية ومنها مصر ، وهي الحالة التي عمقت من ثقة الجماهير بنفسها ، حيث تولد لديها يقين بحقها في المساءلة وحقها في الحصول علـي المعلومات . وإذا كانت لم نستطع أن تحقق ذلك كـاملاً بالنسـبة للأنظمـة السياسية ، فلتسع إلي تحقيقه في مواجهة تنظيمات الادارة العامة . ويشـير العامل **الثالث** إلي الدور الذي بدأ يلعبة المجتمع المدني ، وبخاصة المنظمات

غير الحكومية . حيث بدأت هذه المنظمات تسعي إلي تأسيس حالة من الشراكة بين المواطنين ورجال الادارة العامة في أي من مستوياتها ، كما هي الحال في المنظمات غير الحكومية المهتمة بالتنمية ، أو أن هذه المنظمات بدأت تدافع عن المواطنين سواء من أجل الحصول علي حقوق معينة أو طلبا لفتح آفاق المشاركة امامها ، أو لدفع الغبن عنها سواء في مواجهة الادارة العامة أو في مواجهة النظام السياسي .

وإستناداً إلي ذلك نستطيع أن نرصد بعض الظواهر التي تشير إلي حالة من المشاركة بين الطرفين، التي سوف تقود في النهاية إلي توسيع مساحة الألفة بينهما .

١. من هذه المظاهر قيام حالة من الشراكة بين الدولة والمواطنين في مواجهة بعض المشكلات أو لتسيير بعض المؤسسات . علي سبيل المثال المشاركة بين الادارة العامة (ممثلة في وزارة الداخلية) وبين المواطنين من خلال عقد "المجالس العرفية" التي يشارك فيها رجال الادارة العامة من ناحية ورجال العائلات أو القبائل من ناحية أخري، بخاصة في السياقات التي تكون فيها هذه التكوينات الاجتماعية قوية . وذلك لفض المنازعات بين القبائل حول مسائل خلافية ، وبخاصة مشكلات الثأر ، سواء في صعيد مصر ، أو في سيناء . وفي هذه الحالة يتم تحكيم الأعراف القبلية والعائلية لحل هذه المشكلات وليس القانون . يضاف إلي ذلك أن المجالس المحلية الشعبية سواء علي مستوي المحافظة أو المراكز أو القري نصفها من رجال الادارة العامة بينما النصف الآخر يتم إنتخابهم من بين المواطنين ، وهو ما يعني أن التشارك في هذه اللجان قد يزبل الفجوة بينهما ، يضاف إلي ذلك تأسيس وعقد مجالس الآباء في مدارس وزارة التربية والتعليم وذلك التعريف المواطنين بصورة غير مباشرة بابعاد العملية التعليمية ودعم مشاركتهم في وضع السياسات التعليمية وإطلاعهم أيضا علي مشكلاتها . يضاف إلي

ذلك أننا نجد أن مجالس الكليات علي مستوي الجامعات المصـــرية تضم عادة شخصيات عامة من المواطنين من خارج الجامعة . وهو الأمر الذي يعني بداية المصالحة بين الادارة العامة والمواطنين ولو ما زال بحسب مساحات محدودة للغاية .

٢. بالاضافة إلي ذلك فإننا نجد أن الادارة العامة بدأت ترسم سياساتها من خلال التعرف علي وجهات المواطنين فيمـــا يتعلـــق بقضـــايا معينة . ولذلك تجري الاستفتاءات المسحية المختلفة للتعرف علـــي أرائهم فيما يتعلق بموضوعات معينة للتعرف علي إحتياجاتهم فيمـــا يتعلق بقضايا معينة تتصل بحياتهم . وتعتبر الدراسة المسحية التي قامت بها وزارة الدولة للتنمية الادارية التي سعت من خلالها بإتجاه إستفتاء المواطنين لقياس إستعداد المجتمـــع المصـــري للحكومـــة الإلكترونية حيث أجريت هذه الدراسة علي نحـــو "٣٣،٣٣" أســـرة معيشية وحاولت الوزارة التعرف علي وعي المـــواطنين بوجـــود خدمات الإلكترونية ، إضافة إلي تقييم المواطنين لخدمات الحكومـــة الالكترونية ، وذلك لإعادة توجيه الخدمات الإلكترونية بمـــا يلائـــم احتياجاتهم (٥٧). من الدراسات التي أجريت للتعرف علـــي آراء المواطنين دراسة "التعديل الدستوري وانتخابـــات الرئاســـة ٢٠٠٥" لحساب وزارة الإعلام حاولت استكشاف موقف المـــواطنين مـــن الرقابة الدولية أو المحلية علي الانتخابات للاسترشاد بآرائهم في هذا الصدد (٥٨). يضاف إلي ذلك استطلاع الرأي حـــول المشـــاركة الاجتماعية والسياسية للمواطن وتفضيلاته لمجـــالات المشـــاركة . إضافة إلي التعرف علي وجهة نظر المواطنين في عدالـــة توزيـــع الفرص الاجتماعية المختلفة كالفرص التعليمية والصحية ، ومـــدي إحساسهم بالحرمان من الحصول عل حقوقهم الاساسية . إلي جانب تحديد المجالات التي يرغبون في المشاركة من خلالها . إضافة إلي التعرف علي طبيعة إدراكهم لمعـــاني المواطنـــة والديموقراطيـــة

ومظاهر الانتماء وعدم الانتماء (٥٩). وحينما أثيرت قضية دعم السلع لبعض الشرائح الاجتماعية وإختلفت الاراء بين الاستمرار في دعم السلع التموينية للفقراء ، أو تحويلها إلي قيمة نقدية يحصلون عليها، اتجهت وزارة الضمان الاجتماعي من خلال المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية إلي إجراء إستفتاء حول إختيارات المواطنين فيما يتعلق بهذه القضية حتي يمكن تأسيس السياسات الاجتماعية التي تتسق واحتياجاتهم . بالإضافة إلي ذلك فإننا نجد أن تقرير المجلس القومي لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٦ قد أستند بالأساس إلي شكاوى وآراء وردت إلي المجلس إما من خلال البريد أو سلمت مباشرة (٦٠) . الأمر الذي يشير إلي أن المواطنين لم يعودوا مستبعدين من تخطيط السياسات الاجتماعية للإدارة العامة في مختلف المجالات .

٣. تبني الإدارة العيا لمجموعة من الآليات التي تفتح القنوات العديدة لمساعدة المواطنين في تحقيق وإنجاز معاملاتهم يدخل في هذا الاطار أقسام العلاقات العامة، ووحدات خدمة المواطنين التابعة لها في مختلف الوزارات والمؤسسات العامة . التي تكمن مهمتها الأساسية في تحسين العلاقة بالمواطنين عن طريق تعريفهم بالمعلومات التي تتصل بمعاملاتهم . مثال علي ذلك المستندات المطلوبة لإنجاز "المعاملة" ، والتوقيتات التي يمكن مراعاتها . إضافة إلي إعلان هذه التعليمات مكتوبة بوضوح في أماكن إنجاز هذه "المعاملات" . ونظراً لارتفاع مستوي الأمية في بعض السياقات الاجتماعية أو بين بعض الشرائح الاجتماعية ، فإننا أحيانا نجد موظفين يجلسون علي مكاتب في هذه الاقسام يشرحون للمواطن كيفية أنجاز المعاملة او إجراءات تجهيز الوثائق الملازمة لانجاز هذه "المعاملات" . يضاف إلي ذلك أننا نجد في غالبية المحافظات المصرية نجد هناك ما يمكن أن يسمي "باليوم المفتوح" حيث يصبح

مكتب المحافظ مفتوحاً لكل المواطنين يقابلهم فيـه دون أي موعـد سابق للسماع إلي طلباتهم واحتياجاتهم وشكاواهم فيما يتعلق ببعض الموضوعات أو القضايا. وتكليف موظفي الإدارة العامة بالمحافظة بدراسة هذه "المعاملات" المطلوبة وإنجازهـا إن كانـت شـروط إنجازها متوفرة . يضاف إلي ذلك هناك مجموعـة مـن المكاتـب العامة علي مستوي الدولة مهمتهـا الأساسـية اسـتقبال شـكاوى المواطنة ودراستها وإحالتها إلي الجهات المختصـة لإنجازهـا إذ توافرت لها مشروعية الانجاز مثال علي ذلـك "مكتـب الشـكاوى بديوان رئاسة الجمهورية" و"لجنة الشكاوى بمجلس الشعب" و"ديوان المظالم" الذي أنشأه الرئيس السادات وأن كـان قـد توقـف الآن . إضافة إلي أعضاء مجلس الشعب أنفسهم ، أو أعضـاء برلمانـات المحافظات كآلية من آليات نقل شكاوي المواطنين ووجهات نظرهم واحتياجاتهم فيما يتعلق بقضايا محددة .

٤. بالاضافة إلي ذلك سمحت الدولة بإنشاء بعض المؤسسـات العامـة التي تشكل أوعية لتعبير بعض المواطنين عن آرائهم فـي بعـض القضايا العامة ذات الأهمية بالنسـبة للمجتمـع ، أو ذات العلاقـة بالادارة العامة . وهذه المؤسسات وأن كانت الدولة هي التي سمحت أو ساعدت علي إنشائها إلا أنها تعمل بإستقلال نسبي عن الدولـة . من امثله هذه المؤسسات "**المجلس القـومي للمـرأة**" ، "**المجلـس الأعلي للأمومة والطفولة**" ، "**المجلس الأعلي للسكان**" ، "**الهيئـة العليا للأستثمار**"، "**نوادي أعضاء هيئة التدريس بالجامعات**" التـي يصل عددها إلي ١٥ ناديا تسعي إلي التعبير عم جملة أعضاء هيئة التدريس بالجامعات من حيث مطالبهم واحتياجاتهم، إضـافة إلـي التعبير عن نظرهم في بعض القضايا العامة . ذلك بالاضافة إلـي "نادي القضاء" الذي لعب دوراً كبيراً في الحياة المصرية في الفترة الأخيرة بسبب موقفه من بعض القضايا كالانتخابات العامة .

ونظراً للفاعلية التي تبدي بها دور المجلس القومي للحقوق الانســـان . فإننا نجد أن هذا المجلس الذي أنشئ بالقرار رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٣ ، ويتشكل من مجموعة من الشخصيات العامة ، وله مساحة واســعة مــن الاســتقلال النسبي عن الدولة ، ويتولي من بين مهامة الأساسية مراقبـــة جهـــاز الادارة العامة في تعاملة مع المواطنين . حيث يلجأ إليه المواطنون الذين يقع عليهم غبن من أي من أجهزة الادارة العامة ، بحيث تحول إلـــي أن اصــبح أحــد الآليات أو القنوات التي يعبر من خلالها المواطنين عن ما يحتاجون التعبيــر عنه في مواجهة أجهزة الادارة العامة ، وبخاصة عند إنتهاكها لأحد حقوقهم. حيث يرسلون الشكاوي إلي المجلس الذي يتعامل بشأنها مع أجهـــزة الادارة العامة نيابة عنهم . وفي محاولة التعرف علي آداء المجلس في هذا الاطـــار خلال عامي ٢٠٠٥-٢٠٠٦ وحجم شكاوي المواطنين مـــن أجهـــزة الادارة العامة فإننا نعرض لمعطيات الجدول التالي (٦١) :

جدول رقم (٦)

تصنيف الشكاوي وفقا للحقوق المنتهكة

| تصنيف الشكاوي | عدد الشكاوي | النسبة المئوية |
|---|---|---|
| الحقوق المدنية والسياسية | ١٨٥١ | ٢٨،٣٥% |
| الحقوق الاقتصادية والاجتماعية | ٢٧٨٧ | ٤٢،٧% |
| الشئون التشريعية | ٣٢٩ | ٥،٠٤% |
| العلاقات الدولية | ١١٧ | ١،٨٠% |
| القضايا العامة | ٢٧٨ | ٤،٢٥% |
| شكاوي لا تدخل في اختصاص المجلس | ١١٦٦ | ١٧،٨٦% |
| المجموع الكلي | ٦٥٢٨ | ١٧،٨٦% |

فإذا قرأنا معطيات هذا الجدول فسوف نجد أن الشكاوي المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية هي الشكاوي الغالبة ، وهي إذ بلغت نسبتها ٤٢،٧%، وهي تضم الحقوق المتعلقة بالاحتياجات الأساسية للمواطنين كالحق في السكن ، والتعليم والصحة والأمان الاجتماعي ، ومن الطبيعي أن تكون الشكاوي التي وصلت من قبل المواطنين إلي المجلس القومي لحقوق الانسان هي شكاوي في مواجهة قطاع معين من قطاعات الادارة العامة . ذلك بالاضافة إلي نسبة ٢٨،٤% من مجموع الشكاوي تتعلق بالحقوق المدنية والسياسية ، وهي بدورها موجهة إلي قطاع آخر من قطاعات الادارة العامة للدولة ، إضافة إلي قضايا أخري تعلقت بها الشكاوي وأن كانت بنسب محدودة .

وفي محاولة التعرف علي الطريقة التي وصلت بها شكاوي المواطنين إلي المجلس فسوف نجد أن نحو "٣٥٢٧" شكوي وصلت بالبريد إضافة إلي نحو "٩٣٨" شكوي وصلت بالفاكس ، "١٨٩٨" شكوي حضر أصحاها إلي مقر المجلس ، وعدد "١٣٣" شكوي بواسطة التلغراف و"١٢" شكوي عن طريق البريد الأليكتروني ، وعدد "١٢" شكوي إلي مكتب الأمين العام للمجلس ، وعدد "٣" شكاوي بالتليفون (٦٢). ومن الملاحظ تنوع الأساليب التي تصل بها شكاوي المواطنين إلي المجلس ، إضافة إلي ضآلة عدد الشكاوي التي قد تصل المجلس من خلال البريد الألكتروني أو التلغراف أو التليفون أو الفاكس ، الأمر الذي يمكن إدراكه إذا نظرنا إلي الأمر علي خلفية تباين الشرائح الاجتماعية من حيث المستوي التعليمي ، أو من حيث القدرة علي التعامل مع التكنولوجيا الحديثة . وإذا حاولنا التعرف علي نوع مرسلو هذه الشكاوي فسوف نجد أن عدد الشكاوي التي أرسلها الرجال بلغت ٥٤٥٠ شكوي بنسبة ٨٣،٥% في مقابل ١٠٧٨ شكوي أرسلتها الأناث بنسبة ١٦،٥%، وقد يرجع ذلك إلي أن الرجال هم الأكثر إتصالاً بتفاعلات الحياة اليومية العامة والأكثر إتصالاً وتعاملاً مع الادارة العامة كذلك (٦٣) .

وفي محاولة التعرف علي المحافظات التي ينتمي إليها المواطنين الذين أرسلو هذه الشكاوي فسوف نجد ما يوضحه الجدول التالي (٦٤) :

جدول رقم (٧)

تصنيف الشكاوي وفقا للمحافظات التي ينتمي لها مرسلو الشكاوي

| م | المحافظة | عدد الشكاوي | النسبة المئوية |
|---|---|---|---|
| ١ | محافظة القاهرة | ١٧٣٦ | %٢٦،٦٠ |
| ٢ | محافظة الجيزة | ٥٦٨ | %٨،٧ |
| ٣ | محافظة المنيا | ٤٦٨ | %٧،١٨ |
| ٤ | محافظة أسيوط | ٣٢٦ | %٤،٥ |
| ٥ | محافظة المنوفية | ١٠٨ | %١،٦٥ |
| ٦ | محافظة بني سويف | ١٨٠ | %٢،٧ |
| ٧ | محافظة القليوبية | ٢٣٨ | %٣،٦٤ |
| ٨ | محافظة الاسكندرية | ٢٢٧ | %١،٨٧ |
| ٩ | محافظة الشرقية | ٢٧٥ | %٤،٢١ |
| ١٠ | محافظة الفيوم | ٢١٤ | %٣،٢٨ |
| ١١ | محافظة الغربية | ٢٢٦ | %٣،٤٧ |
| ١٢ | محافظة الدقهلية | ٢٢٩ | %٣،٥ |
| ١٣ | محافظة سوهاج | ٢٥٨ | %٣،٩٦ |
| ١٤ | محافظة قنا | ١٩٩ | %٣،٠٤ |
| ١٥ | محافظة كفر الشيخ | ١٣٦ | %٢،٠٨ |
| ١٦ | محافظة الاسماعيلية | ١٠٩ | %١،٦٧ |
| ١٧ | محافظة اسوان | ١٤٨ | %٢،٢٧ |
| ١٨ | محافظة السويس | ٨٩ | %١،٣٧ |

| ١٩ | محافظة سيناء "ج-ش" | ٦٩ | ١،٠٥% |
| --- | --- | --- | --- |
| ٢٠ | محافظة بور سعيد | ٩٨ | ١،٥٠% |
| ٢١ | محافظة دمياط | ١٤٥ | ٢،٢٢% |
| ٢٢ | محافظة الوادي الجديد | ١٣٥ | ٢,٠٦% |
| ٢٣ | محافظة الاقصر | ٦٤ | ،٩١% |
| ٢٤ | محافظة البحر الأحمر | ٥٧ | ،٨٩% |
| ٢٥ | محافظة مرسي مطروح | ٤٨ | ،٧٣% |
| ٢٦ | محافظة البحيرة | ١٧٨ | ٢،٧٢% |
| ٢٧ | الاجمالي | ٦٥٢٨ | |

وبقراءة الجدول السابق يتضح لنا أن غالبية مرسلو هذه الشكاوي ينتمــون إلي محافظة القاهرة بنسبة ٢٦،٦% وذلك يرجع إلي إرتفاع عــدد ســكان مدينة القاهرة التي يقترب سكانها الآن من نحو "١٦" مليون نسمة، إضافة إلي محافظة الجيزة التي ينتمي إليها نحو ٨،٧% من الشاكين ، وهي أيضا تتميز بإرتفاع عدد سكانها ، هذا إلي جانب أن غالبيــة الاحتكــاك بجهــاز الادارة العامة يقع في نطاق هاتين المحافظتين ، وربما يرجع ذلك أيضا إلي وعــي سكان هاتين المحافظتين نسبيا بحقوقهم ، لأن محافظــات العواصــم يكــون السكان فيها أعلي من حيث مستوياتهم التعليمية وأكثر ثقــة بأنفســهم علــي مساءلة الادارة العامة . وبالاضافة إلي ذلك هناك بعض المحافظــات التــي يرتفع فيها عدد الشاكين للجهاز الاداري للدولة مثل محافظة "المنيا" في صعيد مصر . وهي أحدي المحافظات الأرقي من حيث المستوي التعليمي ، وحتي الاجتماعي الاقتصادي لسكانها ، لدرجة أنهم يسمونها "عــروس الصــعيد". يضاف إلي ذلك محافظة أسيوط التي بلغت نسبة الشاكين فيها نحو ٤،٥% ، وهي إلي جانب أن بها جامعة فإن بها بعض المتغيرات الأخري التي لعبــت

دوراً في تاسيس تصادمها مع بعض أجنحة الادارة العامة منها مثلاً التكوين الديني للمحافظة ، بحيث نجد أن الشاكين الذين ينتمـــون لهـــذه المحافظـــات الأربعة بلغ مجموع نسبتهم نحو ٤٧% من مجموع الشكاوي التي وردت إلي المجلس .

وحينما ترد شكاوي المواطنين إلي المجلس فإنه يقوم عـــادة بمخاطبـــة جهات الادارة العامة التي تخصها هذه الشكاوى وتدخل في نطاقهـــا . وفـــي العادة تقوم هذه الجهات بدراسة هذه الشكاوى والاستجابة لمضامينها ســـواء بحل المشكلة التي تشكل موضوع الشـــكوى ، أو طلـــب إســـتكمال بعـــض المعلومات حتي تنجز هذه "المعاملات" ، أو تري عدم أحقيتها ، فـــي هـــذه الحالة فإنها الجهة الادارية تخاطب عادة المواطن ، وفي نفس الوقت تخاطب "المجلس القومي لحقوق الانسان" برد توضح فيه طبيعة التصرف الذي تم في الشكوى أو "المعاملة" ليتأكد المجلس أنه قد تم التعامل مع الشـــكوى . وفـــي العادة يخاطب المجلس فيما يتعلق بهذه الشكاوي نمطين من الاجهزة . النمط الأول الوزارات بإعتبارها تعكس الجانب المركزي للإدارة العامة بينما يتمثل النمط الثاني في المحافظات التي تعكس الجانب اللامركزي في هـــذه الادارة ذاتها .

وفي محاولة التعرف علي الشكاوي التي وجهها المجلس القومي لحقوق الانسان وردود هذه الوزارات علي المجلس بشأنها فإننا نعـــرض لمعطيـــات الجدول التالي (٦٥) :

جدول رقم (٨)

مخاطبات المجلس للوزارات المعنية بشكاوي المواطنين

١- الوزارات :

| م | الوزارة / الجهة المناظرة | عدد المخاطبات | عدد الردود | النسبة المئوية للردود إلي عدد الشكاوي المقدمة |
|---|---|---|---|---|
| ١ | رئاسة مجلس الوزراء | ١٦ | ٣ | ١٨،٦% |
| ٢ | وزارة الداخلية | ٣٥٣ | ١٦٨ | ٤٧،٥% |
| ٣ | وزارة العدل | ١١٠ | ١٠٤ | ٩٤،٥% |
| ٤ | النائب العام | ٢١٢ | ١٨٧ | ٨٨,٢% |
| ٥ | وزارة الخارجية | ٢٧ | ٩ | ٣٣,٣% |
| ٦ | وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية | ٦٢ | ٥٥ | ٨٨،٧% |
| ٧ | وزارة الصحة والسكان | ٧٨ | ٥٨ | ٧٤،٣% |
| ٨ | وزارة التعليم العالي | ٩٥ | ٦٧ | ٧٠،٥% |
| ٩ | وزارة الدفاع | ٤٨ | ٢٤ | ٥٠% |
| ١٠ | وزارة القوي العاملة والهجرة | ١٤ | ٤ | ٢٨،٥% |
| ١١ | وزارة الزراعة واستصلاح الاراضي | ٢٧ | ١٠ | ٣٧% |
| ١٢ | وزارة الاوقاف | ١٣ | ١٠ | ٧٦،٩% |
| ١٣ | وزارة الموارد المائية | ٩ | ٧ | ٧٧،٧% |
| ١٤ | وزارة التجارة الخارجية والصناعة | ٤ | ٤ | ١٠٠% |
| ١٥ | وزارة الكهرباء | ٢٨ | ٢١ | ٧٥% |
| ١٦ | وزارة الاستثمار | ١٦ | ٨ | ٥٠% |
| ١٧ | وزارة الطيران المدني | ٨ | ٢ | ٢٥% |
| ١٨ | وزارة التربية والتعليم | ٤٠ | ٥ | ١٢،٥% |

| ١٩ | وزارة المالية | ١٥ | ٣ | %٢٠ |
|---|---|---|---|---|
| ٢٠ | وزارة الثقافة | ٥ | ٤ | %٨٠ |
| ٢١ | وزارة السياحة | ٦ | ٥ | %٨٣،٣ |
| ٢٢ | وزارة الاسكان والمرافق | ١٧ | ١٢ | %٧٠،٥ |
| ٢٣ | وزارة الشباب | ٧ | ١ | %١٤،٢ |
| ٢٤ | وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات | ١ | ١ | %١٠٠ |
| ٢٥ | وزارة البترول | ١٥ | ١ | %٦،٦ |
| ٢٦ | وزارة التموين والتجارة الداخلية | ٢٠ | ٦ | %٣٠ |
| ٢٧ | وزارة النقل | ٩ | ٢ | %٢٢،٢ |
| ٢٨ | الجهاز المركزي للتنظيم والادارة | ٢٢ | ٨ | %٣٦،٣ |
| ٢٩ | وزارة البيئة | ١٠ | – | – |
| ٣٠ | وزارة التنمية المحلية | ١٠ | ٤ | %٤٠ |
| ٣١ | وزارة الاعلام | ٣ | – | – |
| ٣٢ | وزارة الدولة للإنتاج الحربي | ٣ | – | – |
| ٣٣ | وزارة الدولة للتنمية الادارية | ١٠ | – | – |
| ٣٤ | الجهاز المركزي للمحاسبات | ١ | – | – |
| | الإجمالي | ١٣١٤ | ٧٩٤ | %٦٠،٣ |

وتشير قراءة معطيات الجدول السابق إلي أن وزارة الداخلية تشكل قطاع الادارة العامة الأكثر شكوي في حقها ، حيث بلغ عدد الشكاوي بحقها نحو ٣٥٣ شكوي بنسبة ٢٧% ، ونحو٢١٢ شكوي إلي النائب العام بنسبة ١٦،١% ، ونحو ١١٠ شكوي موجهة إلي وزارة العدل بنسبة ٨،٤%، وعدد ٩٥ شكوي موجهة إلي وزارة التربية والتعليم بنسبة

٧،٢% ، وهو ما يعني أن هذه الوزارات او الجهات الأربعة بلغت مجموعة الشكاوي التي وجهت إليها نحو ٧٧٠ شكوي بنسبة ٥٨،٦%، وأن وزارة العدل والداخلية وحدهما إذا إعتبرنا الشكاوي الموجهة للنائب العام ضمن الشكاوي الموجهة لوزارة العدل ، بلغت نسبة الشكاوي الموجهة إليهما نحو ٦٧٥ شكوي بنسة ٥١،٤% من الشكاوي الأمر الذي يشير إلي طلب المواطن للأمن والعدل أكثر من طلبة لآية إحتياجات أخري .

وفيما يتعلق بردود الوزارات علي المجلس القومي لحقوق الانسان ومن ثم علي المواطنين فسوف نجد أن الوزارات التي ردت بنسبة عالية هي وزارة التجارة الخارجية والصناعة بنسبة ١٠٠% حيث كان عدد الشكاوي أربعة شكاوي فقط ووزارة العدل التي ردت بنسبة ٩٤،٥%، والنائب العام بنسبة ٨٨،٢%، ووزارة التأمينات والشئون الاجتماعية بنسبة ٨٨،٧%، ووزارة الكهرباء بنسبة ٧٥% ، بينما إنخفضت نسبة ردود وزارات اخري كالداخلية التي ردت بنسبة ٤٧،٥% ، ووزارة القوي العاملة والهجرة التي ردت بنسبة ٢٨،٥%، ووزارة المالية بنسبة ٢٠% . وهو ما يشير إلي أن إلي أن ثمه أجهزة أدارية تري أن من حق المواطن الرد علي شكواه بينما ثمة أجهزة أخري ما زالت تعمل بمنطق الثقافة الادارية القديمة التي تشير مضامينها إلي حالة من الاستخفاف بشكوي المواطن .

وكما أشرت لم يخاطب المجلس القومي لحقوق الانسان الوزارات فقط ، ولكنه خاطب المحافظات التي قد تكون قد عطلت بعض "معاملات" المواطنين الذين تقدموا بشكوي في حقها . حقيقة أن نسبة الشكاوي الموجهة إلي الأجهزة الادارية في المحافظات كانت أقل مقارنة بالوزارات . إلا أن إستجابة المحافظات بالرد علي شكاوي المجلس كانت أقل كثيراً من أستجابة الوزارات بالرد علي المجلس . ونعرض لذلك من خلال معطيات الجدول التالي (٦٦) :

جدول رقم (٩)

مخاطبات المجلس للمحافظات المعنية

بشكاوي المواطنين والردود عليها

| م | المحافظة/المدينة | عدد المخاطبات | عدد الردود | النسبة المئوية للردود إلي عدد الشكوي المقدمة |
|---|---|---|---|---|
| ١ | محافظة القاهرة | ٥٥ | ٣٢ | %٥٨ |
| ٢ | محافظة الجيزة | ٢٣ | ٦ | %٢٦ |
| ٣ | محافظة الغربية | ١٧ | ٣ | %١٧،٦ |
| ٤ | محافظة الاسماعلية | ٧ | ٥ | %٧١،٤ |
| ٥ | محافظة كفر الشيخ | ١٣ | ١ | %٧،٦ |
| ٦ | محافظة أسيوط | ١٤ | ١ | %٧،١٤ |
| ٧ | محافظة قنا | ١٤ | ٥ | %٣٥،٧ |
| ٨ | محافظة البحر الاحمر | ٢ | ١ | %٥٠ |
| ٩ | محافظة بني سويف | ١٥ | ٩ | %٦٠ |
| ١٠ | محافظة الوادي الجديد | ٦ | ٢ | %٣٣،٣ |
| ١١ | محافظة الاسكندرية | ١٤ | ٤ | %٢٨،٥ |
| ١٢ | محافظة الفيوم | ٩ | ٢ | %٢٢،٢ |
| ١٣ | محافظة أسوان | ٢٠ | ٢ | %١٠ |
| ١٤ | محافظة الدقهلية | ١٩ | ١ | %٥،٢ |
| ١٥ | محافظة البحيرة | ١٧ | ٣ | %١٧،٦ |
| ١٦ | محافظة المنيا | ٣٠ | ٤ | %١٣ |
| ١٧ | محافظة القليوبية | ٢٣ | ١ | %٤،٣ |
| ١٨ | محافظة بورسعيد | ١ | – | – |

| ١٩ | محافظة مرسي مطروح | ٤ | – | – |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ٢٠ | محافظة المنوفية | ١٤ | ١ | %٧،١٤% |
| ٢١ | محافظة الشرقية | ١٥ | – | – |
| ٢٢ | محافظة دمياط | ٧ | – | – |
| ٢٣ | محافظة سوهاج | ٨ | – | – |
| ٢٤ | محافظة السويس | ٣ | – | – |
| ٢٥ | محافظة جنوب سيناء | ٦ | – | – |
| ٢٦ | محافظة شمال سيناء | ١ | ١ | %١٠٠% |
| | الإجمالي | ٣٥٧ | ٨٣ | %٢٣،٢% |

وتشير قراءة معطيات الجدول السابق إلي أن نصيب المحافظات كان أقل من حيث عدد الشكاوي الموجهة لجهازها الاداري ، وذلك يرجع إلي أن الجهاز الاداري للدولة ما زالت له طبيعته المركزية ، ومن ناحية ثانية فإننا نجد أن محافظة القاهرة كان نصيبها ٥٥ مخاطبة بنسبة ١٥،٤% من حجم مكانيات المحافظات، والجيزة ٢٣ مخاطبة بنسبة ٦،٤%، ومحافظة المنيا ٣٠ بنسبة ٨،٤%، ومحافظة القليوبية ٢٣ مخاطبة بنسبة ٦،٤%، وهو ما يعني أن هذه المحافظات الأربع بلغ عدد الشكاوي فيها نحو ١٣١ مخاطبة (شكوي) بنسبة ٣٦،٧% . وهو ما يؤكد ما أشرنا إليه سابقاً من إنها المحافظات الأعلي من حيث الكثافة السكانية أو الأعلي من حيث إرتفاع المستوي التعليمي لمواطنيها . ثم أن بعضها كالقاهرة والجيزة والقاهرة هي الأعلي من حيث كثافة وجود الجهاز الاداري بها . غير أننا نلاحظ إنخفاض نسبة ردود الأجهزة الادارية بالمحافظات علي مخاطبات الشكاوي التي ترد إليها من المجلس القومي لحقوق الانسان . قد يرجع إلي تدني مستوي الأجهزة الادارية بالمحافظات ، إضافة إلي أن بعدها عن مركزية العاصمة يجعلها أكثر تراخيا ، أو أنها ما زالت تعمل وفق الثقافة التاريخية القديمة والبالية للادارة .

وبالاضافة إلي الوزارات والمحافظات هناك بعض المؤسسات والتنظيمات ذات الطبيعة الخاصة، والتي تخرج عن نطاق الوزارات والمحافظات التي وجه إليها المجلس بعض الشكاوي التي وردت من المواطنين للتصرف فيها والرد عليه بشأنها ، وهي علي النحو التالي (٦٧):

جدول رقم (١٠)

مخاطبات المجلس للمؤسسات

ذات الطبيعة الخاصة بشأن شكاوي المواطن

| م | إجمالي الجهات | إجمالي المخاطبات | إجمالي الردود | النسبة المئوية للردود غلي عدد الشكاوي المقدمة |
|---|---|---|---|---|
| ١ | المصالح والهيئات الحكومية ذات الطبيعة الخاصة | ١٢٤ | ٤٨ | %٣٨،٧ |
| ٢ | البنوك والشكات المساهمة والخاصة | ٧٥ | ٢٥ | %٣٣،٣ |
| ٣ | الجامعات والجهات التابعة لها | ٢٤ | ٣ | %١٢،٥ |
| ٤ | النقابات المهنية والعمالية ومنظمات المجتمع المدني | ٧٦ | ٧ | %٩،٢ |
| | إجمالي عدد المخاطبات والردود التي خاطب بها المجلس الجهات والردود التي تلقاها عليها | ١٩٧٠ مخاطبة | ٨٣ رد | %٤٨،٧ |

بقراءة معطيات الجدول السابق يتضح لنا أن إجمالي الشكاوي التي وجهها المجلس إلي هذه المؤسسات العامة كبير نسبيا ، إذ يصل عدد الشكاوي التي حولت إليها نحو ٢٩٩ شكوي بنسبة ٤،٥% من الشكاوي التي أستقبلها المجلس القومي لحقوق الانسان . وأنها تقل عن الشكاوي التي حولت إلي جملة الوزارات والتي بلغ عددها ١٣١٤ شكوي بنسبة ٢٠،١% من جملة الشكاوي الواردة إلي المجلس . إضافة إلي أنها تقل عن الشكاوي التي حولت إلي كل المحافظات والتي بلغ عددها ٣٥٧ شكوي بنسبة ٥،٥% من جملة الشكاوي التي إستقبلها المجلس . فإذا تأملنا هذه الشكاوي فسوف نجد أنه

برغم أن المجلس قد حولها إلي هذه الجهات إلا أن ردودها علـــي الشـــكاوي كانت متدنية للغاية، إذ لم تتجاوز ردود بعض هذه الجهات في أقصاها نســبة ٣٨،٧ مما حول إليها ، في مقابل أن نسبة ردود جهات أخري لــم تتجــاوز نسبة ٩،٢% كما هي الحال في النقابات المهنية والعمالية ومنظمات المجتمع المدني. ولم تتجاوز نسبة ردود الجامعات علي الشكاوي المحولة من المجلس نحو ١٢،٥% مما حول إليها ، الأمر الذي يشير إلي أن تــدني ردود هــذه الجهات قد يرجع إلي إستقلالها النسبي عن ضوابط الادارة العامة للدولة .

ذلك يعني أن المجلس القومي لحقوق الأنسان أصــبح أحــد الآليــات الرئيسية التي يستطيع بواسطتها المواطنون – من خلال شكاواهم – مراقبــة الإدارة العامة وإصلاح إعوجاج ســلوكها الإداري . خاصــة أن الاســتقلال النسبي للمجلس القومي لحقوق الإنسان عن الدولة والإدارة العامــة ، جعلــه أقرب ما يكون من المواطنين يتحدث بلســانهم ، ويعبــر عــن طموحــاتهم وشكاواهم .

**ثامناً: إدراك المواطنين لإصلاحات الإدارة العامة :**

أشرنا في الفقرة السابقة غلي الدور الذي يلعبه المواطنــون لمشــاركة الإدارة العامة والعمل علي إصلاح ذات بينها من خلال المشاركة المباشرة ــ أو من خلال آليات عديدة ، بما في ذلك آلية المجلس القومي لحقوق الإنسان . ومن المفترض أن تكون الإدارة العامة التي تعرضت للنقد وجهود الاصــلاح من كل إتجاه قد حدث إصلاح لآدائهــا ، وبخاصــة إنجازهــا "لمعــاملات" المواطنين ، بل وتعدل سلوكها نحو المواطنين أنفسهم . وهي القضايا التــي حاولنا إستكشاف طبيعتها من خلال دراسة ميدانية إستندت إلــي المقــابلات المتعمقة مع بعض المسئولين في الإدارة العامة إضافة إلي إجراء نحــو ٤٢ مقابلة مع المواطنين أنفسهم للتعرف علي مدي أدراكهم لحدوث إصلاحات في سلوك موظفي الإدارة العامة نحوهم .

وإستناداً إلي المقابلات المتعمقة المحدودة التي أجريت إستناداً قضايا الاطـــار التحليلي الذي تمت صياغته حول مشاركة المواطنين والمواطنات في اصلاح القطاع العام (الادارة العامة) في الدولة العربية . وهي المقابلات التي أجريت مع ٤٢ حالة من المواطنين الذين يعكسون انماط المــواطنين فــي الشــارع المصري ، حيث أبرزت المعطيات التي حصلنا عليها من هــذه المقــابلات مجموعة الحقائق التالية :

١- **حق المواطن أو المواطنة في المعاملة الجيدة** : حاولنا فيهــا التعرف علي نمط المعاملة التــي يتعامــل بهــا موظفــو الادارة مــع المواطنين أثناء آداء الخدمات لهم ، هل يميزون بينهم ، هل يدركون أن عليهم أن يقوموا بخدمة هؤلاء المواطنين ، حيث أوضحت لنا المقابلات الميدانية ما يقدم الجدول التالي(٦٨) :

جدول رقم (١١)

حق المواطن في الحصول علي المعاملة الجيدة

| المعيــــــار | نعم | لا | إلي حد ما | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| ١- تعامــل الموظــف مــع المــواطنين بموضوعية ودون تمييز | ٢٣ | ٥ | ١٤ | ٤٢ |
| ٢- يشعر المواطنون بكفــاءة الموظــف وجدارته | ٧ | ٢٠ | ١٥ | ٤٢ |
| ٣- معايير تحدد سلوك الموظــف تجــاه المواطنين | ٦ | ٣١ | ٥ | ٤٢ |
| ٤- توجد مهلة (توقيت) لانجاز المعاملات | ٣٥ | – | ٧ | ٤٢ |
| ٥- حجم الوثائق متوازن مع الطلب مــن المعاملة | – | ٤٢ | – | ٤٢ |
| ٦- يحصل المواطنون علــي القــرارات الخاصة بمعاملاتهم | ٤ | ٣٢ | ٦ | ٤٢ |
| ٧- تنسجم معايير إنجاز المعــاملات مــع المعايير العالمية | – | ٣٦ | ٦ | ٤٢ |

فإذا قرأنا معطيات الجدول السابق فسوف نجد أن ما هو سلبي فيها أكثر من الايجابي . حيث ذكر المبحوثين أن الموظفين لا يميزون في تعـاملهم مـع الموطنين وأن حدث ذلك أحيانا فلأسباب أجتماعية بالأساس تتصل بالمكانـة الاجتماعية والسياسية لصاحب المعاملة ، وأحيانا بسبب المحسوبية والرشوة، وأن عدد محدود من الموظفين هم الذين يقومون بهذه الممارسات المنحرفة . بالأضافة إلي ذلك يشعر المواطنون أحيانا بكفاءة الموظف وإن كـان ذلـك يعتمد بالأساس علي طبيعة الادارة التي يعمل بها ، وأيضا علي مدي تـأثر كفاءة الموظف بالضغوط الاجتماعية والسياسية الضاغطة عليه . ويسـتطرد المبحوثين فيما يتعلق بوجود معايير تحدد سلوك الموظف تجـاه المـواطنين مؤكدين غياب هذه المعايير ، وأن وجدت فهي لا تنفذ ، وأن نفـذت فـذلك يخضع لمزاج الموظف . وبالنسبة لوجود مهل أو توقيتات معينـة لانجـاز المعاملات يشير المواطنون إلي وجودها محددة فـي التعليمـات وأن كـان الموظف لا يعمل بها ، كما رأي المستجيبون أن حجم المسـتندات كبيـر لا يتناسب مع "المعاملة" المطلوبة ولا يتوازن معها . كمـا أن المواطنـون لا يحصلون علي قرارات في الغالب توضح الأسلوب الذي صدرت به . كما أن الخدمة المقدمة يقبلها المواطن كما هي بغض النظر عن اتساقها مع المعايير العالمية خاصة أنه لا يعرف هذه المعايير العالمية .

وتشير الاستجابات الواردة في الجدول السابق إلي أن موظـف الادارة العامة ما زال هو سيد الموقف أمام المواطن الخاضع لما يفعلـه . وأنـه إذا كانت هناك معايير وأسس موضوعية تحدد أساس "المعاملات" ، ألا أنها مـا زالت علي الورق لم تنزل إلي أرض الواقع بعد . ويمكن بهذه التحولات التي تخضع لها عملية الاصلاح الاداري الآن فـي مصـر أن تجـذر المعـايير والتعليمات الادارية في التعاملات اليومية مع المواطنين . كما تشـير هـذه البيانات أيضا إلي أنه برغم جهود الاصلاح التي أشرنا إليها إلا أن الجفـوة أوالفجوة بين المواطن والموظف الاداري ما زالت قائمة وتحتاج لتقليصـها

إلي جهد اعلامي يعمل علي تطوير وعي المواطن وإلي انضباط والتزام اداري ، حتي تتأسس شراكة بينهما تدفع بالمجتمع علي طريق التنمية والتحديث .

٢- **واجبات المواطن نحو الموظف الاداري :** تدور هذه الفقرة بالأساس حول مدي إحترام المواطن للأدارة العامة ومدي إحترامه للموظفين في تعامله معهم . كذلك مدي إحترامه لتعليمات الوظيفة وتقيدهم بها والتزامهم بمتطلباتها إضافة إلي المحافظة علي الجوانب المادية للأدارة العامة . حيث نجد أن المبحوثين الذين تمت مقابلتهم أجابوا بما يوضحه الجدول التالي (٦٩) :

جدول رقم (١٢)

واجبات المواطن نحو الادارة العامة

| الواجب | نعم | لا | إلي حد ما | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| ١- تعامل المواطنون مع الموظف "الموظفة" بإحترام وتهذيب | ٣٠ | ٥ | ٧ | ٤٢ |
| ٢- لجوء المواطنون إلي إستغلال النفوذ والرشوة | ٤ | ٤ | ٣٤ | ٤٢ |
| ٣- يقوم المواطنون بدفع الضرائب والرسوم المفروضة عليهم | ٢٩ | – | ١٣ | ٤٢ |
| ٤- تقيد المواطنون بقوانين وأنظمة الادارة العامة | ٢٣ | ٧ | ١٢ | ٤٢ |
| ٥- محافظة المواطنون علي المنشآت العامة وتطوير وعي المواطنون بذلك | ٥ | ٢٢ | ١٥ | ٤٢ |
| ٦- وجود أسس تحدد للمواطن حقوقه ووجباته تجاه الادارة | ١٢ | ١١ | ١٩ | ٤٢ |

وتشير قراءة معطيات الجدول السابق إلي وجود أتجاه عام نحو التزام المواطن بواجباته نحو الادارة العامة . وذلك يرجع إلي أن الغبن التاريخي دائماً ما كان يقع علي المواطن . ومن المؤكد أنه سوف يكون أكثر رضاءً إذا توفرت مجموعة من الظروف التاريخية التي ترفع مكانته ليتعامل بندية الموظف في الإدارة العامة . ومن هنا كان من الطبيعي ان يرتفع عدد من يؤكدون أحترام المواطن للموظف ، وكذلك قيامهم بدفع ما هو مفروض

عليهم . بينما أشارت نسبة من المبحوثين الذين تمت مقابلتهم إلـــي أمكانيـــة استغلال المواطن للمحسوبية والنفوذ ، خاصة أن الادارة العامة أو علي الأقل بعض قطاعاتها ما زالت تعمل وفق أســـس ومعـــايير غيـــر موضـــوعية . وينخفض كذلك إهتمام المواطن بالمنشآت العامة والأدوات المادية التي تعمـــل في إطارها وبها الادارة . ومن الممكن تفسير ذلك بالأميـــة وضـــعف ثقافـــة الحفاظ علي ما هو عام بدلالة أن النقود الورقية المصرية تعد من أكثر النقود رداءة في العالم بسبب طريقة استعمالها من قبل المـــواطنين والكتابـــة غيـــر المبررة عليها .

٣- **توفير المعلومات للمواطن (المواطنة) :** حســـب الأســـس الاداريـــة الحديثة ، من المواطن المعلومات عن الجهة التي يتعامل معها وأيضـــا عـــن "المعاملات" التي تقدمها له ، وذلك حتي يمكنه قضاء معاملاته من خلال إتباع التعليمات المتضمنة في هذه التعليمات . وبطبيعة الحال فـــإن تـــوفير هـــذه المعلومات للمواطنين من شأنه بداية أن يؤدي إلـــي رفـــع مســـتوي أنجـــاز "المعاملات" لفهم كلا الطرفين ما هو مطلوب لانجاز "المعاملة" ويضاف إلـــي ذلك أن توفير هذه المعلومات يشير إلي درجة عالية من الشفافية ويؤكد هناك مجموعة من القوانين والقواعد التي تفرض توفير هذه المعلومات للمواطنين . وفي محاولة التعرف علي هذه الجوانب في بنـــاء الادارة العامـــة المصـــرية أتضح لنا ما توضحة بيانات الجدول التالي (٧٠) :

جدول رقم (١٣)

توفير المعلومات للمواطنين

| الحالة | نعم | لا | الـــي حد ما | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| ١-اعتراف الدولة بحق المواطن في الوصول إلي المعلومات | ٦ | ٢٣ | ١٣ | ٤٢ |
| ٢- تأمين الدولة لمكاتب استقبال توفر المعلومات للمواطنين | ٧ | ٨ | ٢٧ | ٤٢ |
| ٣- تـوفير الدولـة لمنشـورات وملصـقات تشـرح آليات عمل الوزارة | – | ٢٣ | ١٩ | ٤٢ |
| ٤ – نشر الدولة لبيانات ومعلومات حول برامج القطاع العام | ٥ | ١٢ | ٢٥ | ٤٢ |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| ٥- وضـع لافتـات أمـام المشـاريع التـي تؤسسـها وبيانات عنها للمواطنين | ١٣ | ٢١ | ٨ | ٤٢ |
| ٦- إعلان الدولـة عن أوجـه انفاق المال العام من خلال الاعلام | ٥ | ٣٧ | – | ٤٢ |
| ٧ – اصـــدار الادارات والمؤسســات العامـــة معلومات حول موازناتها | ٤ | ٣١ | ٧ | ٤٢ |
| ٨- نقص التعليمات الادارية المتعلقة بعلنية تقييم آداء الادارة العامة | ٥ | ١١ | ٢٦ | ٤٢ |
| ٩ – توافر مواقع الكترونية تحتوي علي معلومات عن الوزارات والادارات | ٦ | ٦ | ٣٠ | ٤٢ |
| ١٠ – إمكانية إتصال المواطن بأي من مؤسسات الادارة العامة بالبريد الألكتروني | ٥ | ٣١ | ٦ | ٤٢ |
| ١١- الاستجابة بسرعة علـي رسـائل المـواطنين للبريد الألكتروني | ٣ | ٢٢ | ١٧ | ٤٢ |
| ١٢- هـل المعلومـات المقدمـة للمـواطن مفيـدة وصحيحة | ٢ | ٢٠ | ٢٠ | ٤٢ |

يكشف المتأمل لمعطيات الجدول السابق تأكيد المواطنين بصورة عامة علي أن الادارة العامة لا تتيح المعلومات الكافية دائما للمواطنين بما ييسر قضاء المواطنين لمعاملاتهم وفق معايير ومعلومات معلومة ومعروفة . ذلك يرجع إلي أن الادارة العامة ما زالت لديها بقايا ثقافة سابقة تؤكد لها إحتكار المعلومات التي تساعدها في تأكيد مكانتها العالية فوق المواطنين، لتيسر لها ضبطها والسيطرة عليها . والمعتقد كما اشرت أن أتاحة المعلومات للواطنين بعد جزء الاصلاح التي تخضع له الادارة العامة حاليا . بالإضافة إلي ذلك فإنه برغم تأسيس مختلف الوزارات لمواقع ألكترونية خاصة بها علي شبكة المعلومات الدولية ، إلا أن إرتفاع نسبة الأمية في المجتمع يشكل عائقاً أمام التعامل مع هذه المواقع ، إضافة إلي أن ثقافة قضاء الحاجات والمعاملات من خلال شبكة المعلومات لم تصبح متجذرة بعد في الذهنية المصرية .

٤ – **إستشارة الادارة العامة للمواطنين** : لم تعد آليات الدولة المركزية ومن ثم الادارة العامة المركزية هي الملائمة في هذا العصر للتعامل مع المواطنين . بل تولد اتجاه معاصر في الادارة يتيح الفرصة

للمواطنين مشاركة الادارة العامة للعمل سويا في اتخاذ القرارات وتنفيذها فيما يتعلق ببعض المشكلات أو القضايا والمعاملات . ومن الطبيعي أن تكون الادارات العامة المتقدمة قد أعدت نفسها لذلك ، من خلال لتأكيد علي معايير الشفافية ، وأيضا توفير المعلومات للمواطنين المتعاملين مع الادارة بحيث تصبح مشاركتهم أكثر عقلانية . يضاف إلي ذلك أن إتاحة الفرصة لمشاركة المواطنين سوف يعني ضمنيا تعبئتهم ودفعهم بإتجاه المشاركة الإيجابية لتحقيق أهداف الادارة العامة . وفي محاولة التعرف علي مدي إتاحة الادارة العامة الفرصة لمشاركة المواطنين فإننا نعرض لمعطيات الجدول التالي :(٧١)

جدول رقم (١٤)

استشارة المواطنين حول جهود الادارة العامة

| حالة استشارة المواطنين | نعم | لا | إلي حد ما | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| ١- وجود وحدات بالادارة العامة لاستشارة المواطنين | – | ٣٧ | ٥ | ٤٢ |
| ٢- إستقصاء الدولة لرأي المواطنين حول سياساتها | ١٢ | ٢٧ | ٣ | ٤٢ |
| ٣- قيام الدولة بإستفتاءات شعبية حول سياسات الادارة العامة | – | ٣٥ | ٧ | ٤٢ |
| ٤- وجود جمعيات مؤلفة من المواطنين لابداء الرأي في أنظمة الادارة العامة | ١٣ | ٢٩ | – | ٤٢ |
| ٥ – تنظيم الادارة العامة لجلسات إستماع لآداء المواطنين حول جهودها | – | ٤٢ | – | ٤٢ |
| ٦- وجود نظام يسمح للمواطنين بتقديم إقتراحات تتعلق بتحسين العمل الاداري | ٥ | ٣٣ | ٤ | ٤٢ |

تشير معطيات الجدول السابق إلي وضوح عـدم ميـل لـدي الادارة العامـة لاستشارة المواطنين المتعاملين معها ، وذلك يرجع إلـي عـدة إعتبـارات . الأول يتمثل في الميراث التاريخي الطويل للإدارة العامة وثقافتها ذات الطبيعـة الأبويـة المتسلطة والتي تؤكد علي الضبط والسيطرة علي المواطنين . ومن ثم فهي ترفض إستشارتهم فيما يتعلق بجهودها وأنشطتها. يضاف إلي ذلك أنه ليست هنـاك آليـات لتوعية المواطنين بأصول المشاركة. إضافة إلي أنه لكي يشارك أو يستشار المواطنين فإنه من الضروري أن تتوفر لهم المعلومات الكافية المتعلقة بالقضايا أو المشكلات أو الجهـود التي يستشارون بشأنها من قبل الادارة العامة ، هذا إلي جانب أنـه نظـراً لأن إستشـارة المواطنين من قبل الادارة العامة . وطلب مشاركتهم من العناصر الجديدة علـي الثقافـة الادارية المصرية ، الأمر الذي يحتاج إلي إعداد الادارة العامة وتطوير وعيها بهذا المبـدأ في عالم يؤكد علي إعطاء الصدارة للمواطنين في تسيير شئونهم .

٥- **حق المواطنين في مراجعة موظفي الإدارة العامة :** إستناداً إلي الفقرات السابقة في دليل "الاطار التحليلي لمشـاركة المواطنـون والمواطنـات فـي إصلاح القطاع العام في الدول العربية " . تعرضنا لمسـتوي تـوفير الادارة العامة المعلومات للمواطنين ومسـتوي إستشـارتهم، إضـافة إلـي حقـوق المواطنين في المعاملة الجيدة من قبل الادارة العامة . وهـو مـا يعنـي أن الاخلال بهذه المعايير او المتطلبات يجعل من حق المـواطنين أن يراجعـوا الادارة العامة التي يتعاملون معها وبخاصة فيما يتعلق بـبعض "المعـاملات" التي لهم قبل الادارة ، وما هي السلوكيات التي قد يسلكها المواطنين ترتيبـا علي نتائج هذه المراجعة ، لتوضيح ذلك فإننا نعرض لمعطيات الجدول التالي (٧٢):

جدول رقم (١٥)

حق المواطنين في مراجعة الادارة العامة

| الاجابة | نعم | لا | إلـــي حد ما | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| ١- وجود مكاتب شكاوي المواطنين في وحـــدات الادارة المختلفة | ٩ | ٥ | ٢٨ | ٤٢ |
| ٢- وجود وسيط فـــي الشـــكاوي يتعامـــل مـــع الادارات المختلفة | ٨ | ٣٤ | - | ٤٢ |
| ٣- حق المواطن في تقـــديم عـــرائض شـــكوي للمؤسسات الرسمية (الرقابية) | ٣١ | ٥ | ٦ | ٤٢ |
| ٤- حق المواطن في اللجوء إلي القضاء في حالة عدم إقتناعة بقرار اداري معين | ٢٧ | ٥ | ١٠ | ٤٢ |

وتكشف قراءة معطيات الجدول السابق عن حالة أساسية تتمثل في الفجوة التي قدتقوم بين الانجاز الذي تحقق في الادارة العامة وبين وعي المـــواطنين به والتعامل معه . وهو تقصير مسئولة عنـــه الادارة العامـــة ، أو أجهـــزة الاعلام التي يفترض أن تكون هي مصدر معرفة المواطنين خاصـــة فيمـــا يتعلق بقضايا مجتمعهم . تأكيداً لذلك أنه برغم وجود مكتب لتلقـــي شـــكاوي المواطنين يسمي "مكتب خدمة المواطنين" في الوزارات وفـــي المؤسســـات العامة فإنه لم يدرك يقينا بوجودها سوي تسعة أفراد من المبحوثين الذين تمت مقابلتهم ، وهو ما يعني تقصير الاعلام في هذا الصدد . وبرغم قيـــام وزارة الدولة للتنمية الادارية "بأنشاء منافذ للخدمة الجماهيرية" وقد أشرت إليها ، إلا أنه لم يعرف بها سوس ثمانية من المبحـــوثين ، نصـــفهم ذكـــر أن هـــؤلاء الوسطاء من المحامين وكتبة المحاكم الذين يقومون بقضاء بعض المعاملات للمواطنين . وقد ارتفعت نسبة المبحوثين الذين أكدوا علي حق المواطن فـــي تقديم عرائض شكوى للإدارات المختلفة يشكو فيها التقصير في انجاز بعض

المعاملات الخاصة به . وهو الأمر الذي قد يتصاعد إلي شكوي الادارة العامة أمام القضاء للحصول علي حقوقه ، لأن القانون يبيح للمواطنين ذلك ، ولأن المواطنين قد أصبحوا علي قدر من الوعي الذي يجعلهم يدركون أن من حقهم ذلك .

٦ – **مشاركة المواطنين في صنع السياسات والخدمات العامة :** تعتبر مشاركة المواطنين وتعاونهم مع الوحدات الادارية المختلفة هي الثمرة المرجوة من الفقرات السابقة والتي عرضنا في إطارها لعلاقة مختلف جوانب الادارة العامة بالمواطنين . ولأن المشاركة بين المواطنين ووحدات الادارة العامة قد أصبحت من الآليات الهامة لتنمية المجتمع وتحديثه ، ولأن هذه المشاركة أصبحت عنصراً بارزاً في الثقافة العالمية المعاصرة التي تدعو إلي مشاركة المواطنين في بناء مجتمعهم، سواء بصورة مباشرة أو من خلال تنظيمات المجتمع المدني ، أو آية تنظيمات تؤسسها الإدارة العامة . غير ان تأكيد هذه المشاركة تتطلب توفر ثلاثة شروط أساسية **الأول** يتمثل في رغبة الادارة العامة في مشاركة المواطنين وادراكها أن هذه المشاركة تساعد علي الانجاز الفعال لمختلف الخدمات والمشروعات . **والثاني** أن تطور هذه الادارة الآليات اللازمة التي تيسر مشاركة المواطنين الادارة العامة، وأن تحفز هذه الآليات الجماهير علي المشاركة . **والثالث** وعي الجماهير بأهمية مشاركة الادارة العامة في تطوير السياسات التي تيسر إنجاز "معاملاتها" و "الخدمات" المقدمة لها ، ولتوضيح موقف المواطنين من مشاركتهم في جهود الإدارة العامة فإننا نعرض لمعطيات الجدول التالي (٧٣):

جدول رقم (١٦)

مشاركة المواطنين في السياسات والخدمات العامة

| حالة المشاركة | نعم | لا | إلي حد ما | المجموع |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ١- مشاركة المواطنين في المؤتمرات المعنية بالخدمات العامة | ٨ | ٢٤ | ١٠ | ٤٢ |
| ٢- وجود مشاريع بين المواطنين والبلديات لتقديم | ٧ | ٢٢ | ١٣ | ٤٢ |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| خدمات عامة | | | | |
| ٣ – قيام الادارات العامـة بـدعوه المـواطنين لاختيار خدمات متطورة وجديدة | – | ٣٧ | ٥ | ٤٢ |
| ٤ – وجود برامج بين الدولة والمدارس لتشـجيع مشاركة الشباب في وضع السياسة العامة | ١٢ | ٢٣ | ٧ | ٤٢ |
| ٥ – تنظيم الدولة لحملات توعية بأهمية مشاركة المواطنين | ٥ | ٣١ | ٦ | ٤٢ |

وتكشف قراءة معطيات الجدول السابق عن إنخفاض مشاركة المواطنين في جهود الادارة العامة ، الرافضة للمشاركة . الأمر الذي جعلها في غالـب الأحيان تتخذ القرارات نيابة عن المواطنين دون الحاجة إلي وجودها ، إضافة إلي أن ذلك يشير إلي غياب ترسخ القيم الديموقراطية لأهميـة المشـاركة . مؤشرات ذلك إنخفاض عدد المتطوعين للعمل من خـلال المنظمـات غيـر الحكومية ، إضافة إلي انخفاض عدد المشـاركين فـي الانتخابـات العامـة المتكررة . الأمر الذي يشير إلي غياب ثقافة المشاركة العامة عن مجتمعنـا لاسباب بنائية وتاريخية عديدة .

**تاسعاً : دور المجتمع المدني في اصلاح الادارة العامة :**

تطور المجتمع المدني والمنظمات غير الحكوميـة فـي السـنوات الأخيرة سواء علي الصعيد القومي أو العالمي من حيـث فاعليتـه ، بحيـث أصبحت شريكا تنمويا حقيقيا إلي جانب الدولة والقطاع العام مـن ناحيـة ، والقطاع الخاص من ناحية ثانية . وإذا كان هذا التطور الذي حققته المنظمات غير الحكومية انعكاسا لنموها الواقعي من حيث الحجـم (العـدد) وإمـتلاك الإمكانيات أو القدرات ومن ثم الفاعلية وهو ما يعني تحقيقها للتمكن البنائي . فإنها بعد تحقيقها للنضج البنائي تبنت إستراتيجية الشراكة لتنمية المجتمـع ، حيث تحقق لها هذه الشراكة أهدافاً عديدة . فهي من ناحية تدرب الشـركاء

علي قواعد وأصول الشراكة وقيمها . علي هذا النحو فهي تجمع الفاعلين المنفصلين، الإدارة الحكومية والقطاع الخاص والمواطنين ، ليعملوا سويا بعد أن كانوا يعملون إفرادي . ومن ناحية ثانية فهي بجمعها للفاعلين الثلاثة بالإضافة إلي المنظمات غير الحكومية ذاتها فإنها تجمع الطاقات التي كانت منعزلة وضعيفة، لتصبح طاقة كبيرة وشاملة قادرة بصورة جماعية علي دفع عجلة التنمية . ومن ناحية ثالثة فإنها بتأكيدها علي الشراكة تقوم بإلغاء المشاعر السلبية بين شركاء التنمية فهي من ناحية تقلص الجفوة بين المواطنين والإدارة العامة ، او بين المواطنين والقطاع الخاص ، أو بين الإدارة العامة والقطاع الخاص ، بحيث تؤسس شراكة بينهما علي أساس من القيم الايجابية والديموقراطية . علي هذا النحو فسوف نعرض في هذه الفقرة لثلاثة عناصر ويتمثل العنصر الأول في الظروف التي يسرت للقطاع الأهلي أن يلعب هذا الدور ، بينما يتحدد العنصر الثاني في تحديد الشراكة ومعاييرها ومعوقاتها ، وفي العنصر الثالث نعرض لبعض تجارب الشراكة في المجتمع المصري .

١- **ظروف تطوير قدرات المنظمات غير الحكومية** : تتابعت القوانين التي تنظم عمل المنظمات غير الحكومية إبتداء من القانون رقم ٣٢ لعام ١٩٦٤ مرور بصدور القانون رقم ١٥٣ لعام ١٩٩٩ ، وهو القانون الذي ألغي القانون السابق لتنظيم عمل المنظمات الأهلية الذي تم إلغاءة بسبب عدم دستوريته في عام ٢٠٠٠، وذلك لعدم عرضه علي مجلس الشوري ولتجاوزه اختصاصات القضاء الإداري صاحب الولاية بنظر المنازعات بين الجهة الإدارية والمنظمات الأهلية ، ليصدر في أعقاب ذلك القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ . وبرغم بعض أوجه النقص الواردة في القانون إلا أنه من الضروري الإشارة إلي أن القانون الجديد أتاح هامشا أوسع من الحرية في نشاط المنظمات الأهلية . خاصة العودة إلي اختصاص القضاء الإداري للنظر في المنازعات بين المنظمات غير

الحكومية والجهات الإدارية . إضافة إلي أنه فتح مجالات التنوع في الأغراض أمام المنظمات غير الحكومية ، بما في ذلك مجال حقوق الإنسان . وكذلك إتاحة الفرصة للمنظمات الدولية لتمارس أنشطة المنظمات داخل مصر ، وتيسر المواد الخاصة بتلقي الأموال سواء من الداخل أو من الخارج (٧٤). ويري بعض المؤيدين أن القانون الجديد له أربع دلالات هامة **الأولي** الحد من تسييس المنظمات الأهلية يقابله الإعلاء من شأن دورها في تقديم الخدمات الثقافية والاقتصادية والاجتماعية . **والثاني** أنه مع الإقرار بوجود بعض القيود ، فهي ضرورية لمنع التحايل علي القانون ومنع محاولات الالتفاف عليه . أما الدلالة **الثالثة** فهي الخاصة بقضية التمويل ، وقد بررتها الجهة الإدارية بالرغبة في تنظيم التمويل الخارجي وتشجيع التمويل الداخلي ، وتدعيم مشاعر الانتماء الوطني داخل المنظمات ، إلي جانب توفير الشفافية المطلوبة والحد من إختراق جهات بعينها للمجتمع المصري تحت مظلة العمل الأهلي . وتشير الدلالة الرابعة إلي المنطق حول النشاط السياسي . حيث أكد المؤيدون علي أن الحظر يقتصر علي الدخول في الانتخابات والسعي للسلطة بإعتباره عملاً من أعمال الأحزاب السياسية ، أو الترخيص بممارسة المهنة والدفاع عن مصالح أعضاء النقابة (٧٥).

ذلك يعني أن هناك توجه من قبل الدولة لتوسيع نطاق فاعلية العمل الأهلي وتهيئة الظروف التي تيسر إسهامة في تنمية المجتمع . وذلك يرجع إلي ثلاثة عوامل أساسية . ويتمثل **العامل الأول** في التراجع الذي أصاب دور الدولة فى الربع الأخير من الألفية الثانية ، حيث انسحاب الدولة من القيام بالجهود التنموية وإخلاء الطريق أمام القطاع الخاص سواء على الصعيد العالمي من خلال زيادة معدلات الاستثمار الاجنبى أو من خلال فاعلية الشركات المتعددة الجنسية ، أو

القطاع الخاص المحلى . بحيث أدى التحول من التنمية التى تقودهـا الدولة والقطاع العام إلى التنمية التي يقودها القطـاع الخـاص إلـى تأسيس مجموعة من التغيرات الهيكلية الحادة ، التى لم يكـن هنـاك سوى المنظمات غير الحكومية الجادة هى القادرة على مواجهة أثارها. ومن ثم فحينما أدركت الدولة ذلك فتحت الطريق أمام مزيد من فاعلية المنظمات غير الحكومية لتلعب دورها فى تطوير الأسـاليب لتنميـة وتحديث المجتمع . ويتمثل **العامل الثاني** فى اكتساب الإدارة العامـة لبعض الخصائص التى تمكنها من القيام من العمل فى اتجاه العمل مع شركاء جدد من اجل تطوير المجتمع . وإذا كانت الإدارة العامـة قـد خاطبت القطاع الخاص من أجل التقدم باتجاه المشـاركة فـي تنميـة المجتمع اقتصاديا و الحفاظ على تماسكه من خلال الأدوار الاجتماعية التى يمكن ان يلعبها . فان هذه الإدارة ذاتها وازنت ذلك بفتح الطريق أمام القطاع الاهلى لكى يلعب دورا أساسيا بالمسـاعدة فـى تحـديث المجتمع وتنمية قدراته ، وإذا كان القطـاع الخـاص بـراس المـال الاقتصادي يمكن أن يوفر لعملية التنمية والتحديث طاقاتها الدافعة فإن القطاع الاهلى يستطيع بفتح قنوات المشاركة أمام الجماهير و تأسيس ترابطاتها التى تؤكد فعاليتها ودورها التنموى الذى يمكـن أن تلعبـه يوفر للتنمية راس المال الاجتماعي الذى يمكن إن يلعب دورا هاما فى هذا الاتجاه ، يساعد على ذلك ان الإدارة العامة إكتسبت روحا حديثة بتحولها من المركزية إلى ألامركزية وتبنت ثقافة جديدة حينما اكدت على توسيع نطاق الشراكة سواء مع القطاع الخاص أو القطاع الاهلى، بحيث شكل ذلك أصلاحا جذريا لتوجهاتها .

ويتحدد **العامل الثالث** بتوفر مجموعة الظروف التى ساعدت على نمـو المنظمات غير الحكومية من ناحية العدد والحجم حيث أرتفع عدد المنظمات الأهلية ارتفاعا ملحوظا خلال الفترة ١٩٧٦ – ٢٠٠٢ . فبينمـا بلـغ عـدد المنظمات الأهلية ٧٥٩٣ جمعية فى عام ١٩٧٦ ارتفع العدد إلـى ١١٤٧١

جمعية عام ١٩٩٩ إلى ١٦ ألف جمعية أهلية ، بلغت عام ٢٠٠٢ عدد ١٦٥٠٥ جمعية (٧٦) . ومن ناحية الفاعلية ، حيث تدرجت فاعليتها من المنظمات غير الحكومية المهتمة بالرعاية الاجتماعية إلى المنظمات غير الحكومية المهتمة بالتنمية الاجتماعية إلى المنظمات غير الحكومية الدفاعية ، أي تلك التى تدافع عن حقوق الإنسان في مجالاتها المختلفة . بالإضافة إلى تطور هذه الفاعلية من خلال التشبيك سواء على الصعيد القومي أو الاقليمى أو العالمي الأمر الذى زود العمل الاهلى بطاقة و قوة جديدة سواء فى مواجهة الدولة القومية، أو فى زيادة إمكانيات القطاع الثالث على القيام بأدوارها التنموية بفاعلية ونجاح .

ويتصل **الظرف الرابع** بالتطور الذى طرا على وعى الجماهير ، فقد اصبح واضحا أمام المواطنين أن الدولة بحكم مواردها المحدودة غير قادرة على توفير الحياة أمام المواطنين ، ومن ثم فأقام إلحاح الحاجات التى ينبغى أن تشبع من ناحية، والدور التنموى الذى تقوم به المنظمات غير الحكومية من ناحية أخرى ، إضافة أدراك المواطنين لنجاح نموذج التنمية التى تقدمه الجمعيات الأهلية من ناحية ثالثة ، بحيث أدت هذه الظروف مجتمعه الى تطوير جنيني لثقافة العمل الاهلى ، وهي الثقافة التى بدأ المواطنون يستوعبونها ، والتى بدأت تضخ الحيوية والفاعلية فى ذواتهم ، وهى الفاعلية التى نجد لها تجليات عديدة ، أحيانا بالانضمام إلى المنظمات غير الحكومية ليلعب المواطنون أدوارا من خلالها فى تطوير مجتمعهم . و أحيانا أخرى بالسعي الايجابي لتأسيس المنظمات غير الحكومية التى تتولى تطوير قدرات الآخرين للقيام بإعمال معينة للصالح المحلى . واحيانا ثالثة بالانضمام إلى الحركات الشعبية التى بدأت تبرز فى الشارع المصرى أخيراً و التى تطالب من بين مطالبتها العديدة بالإصلاح الادارى كجزء من الإصلاح السياسي ، أبرزها حركة " كفاية " وأيضا حركة " نادى القضاة " .

**٢- الشراكة برعاية المنظمات غير الحكومية :** تعرف امانى قنديل الشراكة بانها " اقتراب تنموي ، يتضمن علاقة تكامل بين قدرات و إمكانات

طرفين أو أكثر تتجه لتحقيق أهداف محددة ، وفى إطار من المساواة بين الاطراف لتعظيم المزايا النسبية التى يتمتع بها كل طرف . وأيضا فى إطار احترام كل طرف للاخر و توزيع الأدوار و تحمل المسئوليات بقدر كبير من الشفافية " (٧٧). على هذا النحو نجد إن هذا التعريف للشراكة "يعكس اقتراب تنموى حديث لمواجهة اخفاق التنمية من أعلى ، وكذلك لمواجهة ضعف مفهوم و ممارسات الشراكة الطوعية فى السياق العربى ، نتيجة ممارسات سلبية امتدت لعدة عقود ، دفعت المواطنين العرب للعزوف عن المشاركة كما يعكس مفهوم الشراكة فكرة التكامل بين الإطراف لتحقيق المنفعة العامة أو الصالح العام ومن ثم فهو مفهوم يستبعد " الإقصاء " و يستبعد التهميش" . بالإضافة إلى ذلك فان تعريف الشراكة على النحو السابق يبدأ من مستوى الشراكة بين طرفين فقط ، المجتمع المدنى والحكومة ، ثم يتسع ليشمل شراكات متعددة تتعدى الطرفين المذكورين ، وتمتد إلى قطاع الأعمال أو القطاع الخاص ، والإعلام ، والجامعات ، ومراكز البحوث ، بل يمتد ليشمل القواعد الشعبية فى المجتمعات المحلية على أن علاقة الشراكة تقوم على المساواة و تفترض حقوقا وواجبات متساوية للاطراف ، كما تعنى استبعاد علاقات الهيمنة من الطرف الاقوى فى الشراكة "(٧٨).

ولتحقيق هذه الشراكة من الضرورى توفر مجموعة من الظروف أو الشروط الأساسية. ويتمثل **الشرط الأول** فى تبلور بنية وقوة المجتمع المدنى وبخاصة المنظمات غير الحكومية باعتباره الطرف الذى يدعو إلى الشراكة ويعمل على توفير الظروف الملائمة لنجاحها . وذلك باعتبار أن المنظمات غير الحكومية هى الفاعل الذى يسعى عن ايثارية وغيرية لتطوير أوضاع المجتمع بتجميع الجهود القادرة على هذا التطوير . وهى فى ذلك تختلف عن القطاع الحكومى الذى تحكم سلوكياته ثقافة الهيمنة أو السيطرة ، ويحتاج إلى تأهيل لكى يدخل فى الشراكة التنموية متساويا مع الآخرين و ليس فوقهم. وهو يختلف عن القطاع الخاص الذى ينشد الربح بالأساس ، ومن ثم فهو يتحرك بدوافع ذاتية وأن كان ذلك لا يمنع أن تكون لديه مساحة من الغيرية

التى يمكن تطويرها حينما يتقدم هذا القطاع ليلعب إدوارا اجتماعية لصـــالح المجتمع و ليس إدوارا اقتصادية لصالحه فقط . ثـــم أن المنظمـــات غيـــر الحكومية هى المدركة لمشكلات الجماهير وهى القادرة على تعبئتها وتطوير قدراتها لتصبح شريكا على قدم المساواة مع الشركاء الآخرين . علـــى هـــذا النحو تحتاج الشراكة إلى مجتمع مدنى قوى ، وإلى منظمات غير حكوميـــة تعبر بإمتياز عن ثقافة وطموحات المجتمع المدنى (٧٩).

ويتمثل **الشرط الثاني** فى إدراك إطراف الشراكة إنهم سوف يحصلون على نفع من هذه الشراكة ، وإن حصول أى طرف من اطراف الشراكة على نفع منها لن ينتقص من النفع الذى تحصل عليه الإطراف الأخرى . بل على العكس من ذلك فان تعظيم نفع أى طرف يمكن أن يسلم في حالـــة ترشـــيد التفاعل إلي زيادة النفع الذى حصل عليه الأطراف الأخرى. مثال على ذلك فان تمكين المواطنين و حل بعض مشكلاتهم الاجتماعية والاقتصادية، سوف يرفع من قدراتهم الشرائية بما يساعد على إنعاشهم لسوق بيع السلع ، الأمر الذى يؤدى الى زيادة معدلات التشغيل و الارتقاء بنوعية الحياة ، وهو مـــا يؤدى إلى تأكيد الاستقرار الاجتماعى للدولة والمجتمع . ولتحقيق النجاح فى هذا الصدد فإنه من الضروري يتحرك أطراف الشراكة لتبني ثقافتها، وهـــى الثقافة التى تؤكد على مسالة محورية تتمثل أن الإطراف جميعها تلتقى على هدف الارتقاء بأوضاع المجتمع . وهو هدف عام تشتق منه أهداف فرعيـــة تعنى الارتقاء بأوضاع كل طرف فى الشراكة ، بحيث نجد ان العمل خارج الشراكة ، فى حالة تحقيقها لمستويات مثالية ومتقدمة ، قد يجلب خســـارة أكثر من تحقيق نفع .

وتحتاج مسالة الشراكة إلي طرف يتولى متابعة التفاعل داخل عمليـــة الشراكة. وفى العادة يكون هذا الطرف هو الذى يقـــوم بمـــؤازرة طاقـــات وجهود الشركاء ، بحيث تتجه إلى تحقيق الأهداف المرجوة منها . ويصـــبح على هذا الطرف توجيه مختلف الطاقات التى لدى اطراف الشراكة ، كمـــا عليه ان يزلل العقبات التى تقف فى وجه تحقيق الشراكة لاهدافها . وبـــرغم

أن الدولة والمنظمات غير الحكومية هما الطرفين المؤهلين بدرجـــة أكثـــر لتأكيد تأزر الشراكة ، الا أن عملية التآزر يمكن أن يقوم بها اى طرف فى الشراكة ومن الممكن تناوب الإطراف القيام بتحقيق عمليـــة التـــآزر بـــين طاقات إطراف الشراكة (٨٠) .

من الظروف التى ساعدت على نجاح الشراكة نسبيا فـــى المجتمـــع المصرى أن الخطاب السياسى يتجه الآن إلى قبول المنظمات غير الحكومية كفاعل قادر على المشاركة فى تنمية و تحديث المجتمع . وهو ما يعنـــى ان الشراكة تحتاج إلى بيئة سياسية مواتية ، وقد بدأت بوادرها تتاكد فى نطـــاق الواقع المصرى ، مؤشر ذلك اتجاه الخطاب والنهج السياســـي والحكـــومي المصرى لدعم هذه الشراكة. فقد شهد عام ٢٠٠٥ استمرار المنهج الحكومى الذى يعمل فى اتجاه دعم و تفعيل أنماط الشراكة والدفع نحـــو مزيـــد مـــن الإجراءات الإصلاحية لتوفير الظروف التي تدعمها. فعلى مستوى الخطاب الرسمى يمكن رصد أكثر من اشارة خاصة بـــدعم دور المجتمـــع المـــدنى وحيوية القطاع الخاص وأهميته شراكتهما للحكومة فى القيام بعبء التنمية . وهو ما عبر عنه رئيس الجمهورية بشكل واضح فى فبرايـــر ٢٠٠٥ مـــع اعلانه عن بدء مرحلة جديدة من الإصلاح السياسي . وقد تلى هذا الإعـــلان بروز العديد من الدعوات لمشاركة الحكومة خططها للتنمية فى أكثـــر مـــن مناسبة، وهو ما أكدته ايضا خطابات رئيس الحكومة وتصريحات العديد من الوزراء ، التي تحدد أولويات التحرك وأهمية توسيع مســـاهمة الجمعيـــات الأهلية فى القضايا الاجتماعية. التى تزايدت حدتها خلال العقدين الأخيرين مثل قضايا الإرهاب والعنف والبطالة وغير ذلك من القضايا الاقتصادية ذات الأبعاد الاجتماعية . حيث تمثل هذه القضايا أحدى اولويات الدولة التى تعمل على دفع القطاع الاهلى إلى تبنيها والشراكة معه فيها . ويعد هـــذا التوجـــه المتضمن في الخطاب الرسمي استمرارا للخطاب الذى عبـــر عنـــه رئـــيس الجمهورية فى افتتاح الدورة البرلمانية فى عام ٢٠٠٤ . والذى دعـــا فيهـــا المجتمع المدنى بكل مؤسساته بأن تتضافر من اجل تحقيق التنمية و إزالة كل

المعوقات الإدارية و التشريعية التى تحد من فاعليته . وقد شهد عام ٢٠٠٣ قد شهد الإعلان عن أكثر من مبادرة، وبروز قضايا تنموية تحتـل بـؤرة الاهتمام كقضية التنمية الريفية، وتحسـين أوضـاع العشـوائيات وتنميـة المحليات، إضافة إلى مبادرات قومية استندت على الشراكة لمكافحة الفقـر وتعميق مساهمة المنظمات الأهلية فى التنمية البشرية، لعل أبرزها المبـادرة الوطنية لاعتبار عام ٢٠٠٣ " عام الطفلة المصرية " ، إلى جانـب مبـادرة أخرى حملت أسم أطفال الشوارع ، ومبادرة قومية تسـتند علـى الشـراكة لتحسين نوعية التعليم (٨١) .

استنادا إلى خبرات الشراكة فى الواقع المصرى من واقع التجارب المختلفة، أتضح إن نجاح الشراكة و بلوغها لأهدافها يستوجب أن تمر هذه الشراكة بعد مراحل أو دوائر متتابعة . وتتمثل الدائرة أو **المرحلة الأولى** فى تشكيل نواة الشراكة . وفى العادة تتشكل هذه النواة من المنظمات غير الحكوميـة التـى يمكن أن تشارك فى بناء مشروع معين ، ومن ثم تبدا عملية تشـبيك بـين جهودها و تعقد عدة اجتماعات لترسيخ أسس الشراكة. بحيث تسـاعد هـذه المرحلة من خلال التشبيك ومن خلال الحوار المتبادل فى الاجتماعات على تماسك النواة الأولى للشراكة بحيث تكون حركتهـا كفاعـل واحـد ولـيس كمجموعة من الجمعيات المشتتة. وفى المرحلة أو **الدائرة الثانيـة** تتسـع الشراكة فتضم مجموعة من التنفيذيين الذين قد يضمون مسـتويات متتابعـة ومتدرجة من التنفيذيين تبدأ من المسئولين التنفيذيين على المستوى المحلى ثم على المستوى الأعلى وليكن مستوى المركز أو المحافظة ، بحيـث يتشـكل مستوى جديد او كتلة جديدة من الشراكة . ثم تتسع الشراكة وتتحـرك إلـى **دائرة ثالثة** جديدة لتضم المواطنين إما من خلال التحاقهم بالمنظمـات غيـر الحكومية المشاركة فى المشروع أو من خلال وجودهم فى المجالس المحلية الشعبية ،أو باعتبارهم قيادات محلية أو متطوعين. فى إطار هـذه الـدائرة الجديدة يتم عقد مجموعة من الاجتماعات والندوات التى تساعد على خلـق تفاهم مشترك عند إطراف الشراكة علي هذا المستوي ، لتتحول بدورها إلى

كتلة واحدة قوية تسعى إلى تحقيق أهداف محددة . وهكذا تتحرك الشـــراكة مثل كرة الثلج كلما تحركت ضمت شركاء جدد حتى تكبـــر وتكبـــر معهـــا أهدافها التى تسعى إلى تحقيقها. ومثلما تتحرك الشراكة فى الاتجـــاه الافقـــى لتضم شركاء جدد ، فإنها تتحرك أيضا باتجاه النضج من شراكة فى التنفيـــذ إلى شراكة فى التخطيط ، وفى هذه الحالة الأخيرة تصل الشراكة إلى قمـــة نضجها ، حيث يتحرك الشركاء مع بعضهم منذ البداية و حتى النهاية .

ولكى تنجح الشراكة من الضرورى أن تمتلك عدة آليات تساعد على تجذيرها. من هذه الآليات عقد الاجتماعات والندوات التى تلعب دورها فـــى بناء ثقافة مشتركة و تشكيل رؤية جديدة، يشترك فى بنائهـــا و تطويرهـــا مختلف الإطراف. وفى هذه الندوات تلعب وسيلة الإقناع بفوائد الشراكة لكل طرف ولجميع الإطراف دوراً محوريا فى بناء هذه الثقافة المشتركة. وتضم هذه الندوات و الاجتماعات أعضاء من المنظمات غير الحكومية ، إضـــافة إلي أعضاء من المجلس المحلى، إلي جانب عدد من المواطنين، وكذلك عدد من المستهدفين، وربما عدد من التنفيذيين الرسميين من مستوى أعلى، بحيث تلعب هذه الآلية دورها فى تشكيل ثقافة مشتركة تدور حول أهداف محدودة . و تتحدد الآلية الثانية الفاعلة فى استنفار القوى الكامنة فى المجتمع المحلـــى وأبرزها الشباب، وفى هذا الإطار من الضروري مراعاة التوازن على اساس النوع الاجتماعي (٨٢). بحيث ندفع بهذه الفئات من الهامش الاجتماعي إلى قلب التفاعل والمشاركة فى تحقيق الأهداف. وبهذه المناســـبة فـــان علـــى الشراكة أن تتسع لتشمل كل أخر يقف على هامش المجتمع ، حتـــى يتـــدفق الجميع فى مجراه الرئيسي مشكلين بذلك طاقة لإنجاز الأهـــداف . وتتمثـــل الآلية الثالثة فى الأعلام الذى يلعب دورا أساسيا فـــى تطـــوير شـــبكة مـــن الاتصالات التى تحول الشركاء المنفصلين من كيانات منفصلة إلى كتلة لهـــا أهداف واحدة و مشتركة . وفى عرضه لأهمية الإعلام فى دعـــم الشـــراكة بأحد المشروعات أثار ايمن عبد الوهاب بقوله " فقد استندت الجمعيات الأهلية فى بداية دعوتهم للمشروع على الدعم الاعلامـــى لنشـــر فكـــرة المشـــروع

وترويجها ، والتى لاقت اهتماما من الأجهزة الإعلامية وخاصـــة المحليـــة منها . إذ قامت بتغطية عملية الدعوة فى بداية المشروع ، ثم نظمت الشـــبكة المحلية لقاء مع بعض الإعلاميين وذلك لبحث سبل تفعيل دور الإعلام فـــى تفعيل المشاركة الشعبية " (٨٣) على هذا النحو تتضافر جهود القطاع الاهلى ممثلاً فى المنظمات غير الحكومية مع الإدارة العامة ممثلة فـــى المســـئولين التنفيذيين على مستوى المجلس المحلى الشعبى او حتى من مستويات أعلى، إضافة إلى المواطنين الذين يشاركون فى هذا التحالف أو الشراكة إمـــا مـــن خلال المنظمات غير الحكومية أو أما من خلال المجالس المحلية الشـــعبية، وأما بصورة مباشرة . على هذا النحو تلعب الشـــراكة دورا محوريـــاً فـــى إصلاح وتعديل توجهات الشركاء نحو بعضهم الـــبعض ، بحيـــث يتحـــرك الجميع لما فيه خير المجتمع وتحديثه .

**٣- الشراكة كمدخل لإصلاح الإداراة العامة ، بعض التجارب:** استنادا إلى الظروف أو الشروط التى عرضنا لها والتى يمكن ان تقود إلي شـــراكة ناجحة نعرض لبعض التجارب الناجحة للشراكة سواء تعلقت هذه الشـــراكة بقضايا محددة أو اتصلت ببناء مشروعات معينة تعمل باتجاه تحديث المجتمع المحلى أو العام .

أ – وتشكل تجربة إصدار القانون رقم ٨٤ لســـنة ٢٠٠٢ احـــد إشـــكال الشراكة حيث اشار احد مسئولي وزارة الضمان الاجتماعى عند مقابلته انـــه لكى يصدر هذا القانون، قامت الإدارة العامـــة للدولـــة ممثلـــة فـــى وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية، حينئذ، بعقد مقابلات حوارية واستشارية مع مختلف أنواع المنظمات غير الحكومية للتعرف على مقترحاتها بشان القانون الجديد الصادر فى ٢٠٠٢ . وقد أبدت بعض المنظمات الغير حكومية بعض التحفظات علية كما أشارت ببعض التعديلات التى تم أخذها فى الاعتبار عند الصياغة النهائية للقانون (٨٤). وهو ما يعنى انه وان كانت الإدارة العامة هى التى قدمت الصياغة المبدئية للقانون ، الا انه عند صدوره تضمن وجهة نظر المنظمات غير الحكومية التى سوف تعمل وفقا له .

ب – و تتشكل التجربة الثانية للشراكة من التجربة التى قامت بالهيئـــة القبطية الإنجيلية. و تدور هذه التجربة حول تحســـين الإنتـــاج الزراعـــي و الحيوانى بمحافظة المنيا حيث اتبعت الهيئة لإنجاح هذه التجربة ما يمكن إن يسمى بصيغة الروابط . و قد مرت هذه التجربة التشاركية بأربعة مراحـــل أساسية. فى **المرحلة الأولى** تم تشكيل رابطة تضم المؤسسات التى ســـوف تشارك فى المشروع و فى هذا الإطار تم الاتفاق مع مركز البحوث الزراعية و وزارة الزراعة ، وكذلك وزارة الطب البيطرى إضافة الى الهيئة القبطية الإنجيلية و بعض المنظمات غير الحكومية فى المجتمع المحلى، حيـــث دار هدف التجمع بالأساس حول تحسين الإنتاج المحصولى والحيواني . ولإنجاز ذلك إتفقت الهيئة وشركائها مع الفلاحين لتجميع ملكياتهم الفرديـــة لإجـــراء تجارب زراعة بعض المحاصيل للتصدير. على هذا النحو نجد ان الاتفاق قد تم بين شركاء ثلاثة الإدارة الحكومية ، والمنظمات غير الحكومية و علـــى رأسها الهيئة القبطية الإنجيلية إضافة إلى المواطنين متمثلـــين فـــى رابطـــة الفلاحين الذين وافقوا على المشاركة فى المشروع . و قد تأكد نجـــاح هـــذه المرحلة من خلال عقد اللقاءات مع المسئولين الحكوميين لإقناعهم بالتجربـــة وعقد الاتفاقات مع الفلاحين كذلك. وفى **المرحلة الثانيـــة** اتفـــق إطـــراف الشراكة المتمثلة فى الإدارة الزراعية من المراكز البحثية والجامعة الإقليمية على زراعة قطعة الأرض التى تم تجميعها و يمتلكها الفلاحين بعد إقنـــاعهم زراعة نظيفة ، أى زراعة بلا استخدام للكيماويات ، أو استخدامها بالكميات القانونية المسموح بها وفى هذه المرحلة وقعت مجموعة من المخالفات كأن قوم بعض الفلاحين باستخدام بعض الكيماويات، غير أنه عند التصدير أتضح إن محصولهم غير مطابق للمواصفات، ومن ثم لم يسمح بتصديره وشـــكل ذلك رادعا لهم و للآخرين. ومن الطبيعي إن يلعب الإعلام الداخلي بـــذلك دورة فى تطوير وعى الفلاحين المشاركين . وفى **المرحلة الثالثة** تم تأسيس رابطة جديدة تضم الفلاحين الذين اشتركوا فى هذه التجربة كما تضم شركات التصدير ، و لعبت الهيئة الإنجيلية دور الضـــامن او شـــاهد الاتفـــاق بـــين

الفريقين. بحيث تكون الهيئة مسئولة عن تهيئة محاصيل الفلاحين للتصــدير حسب المواصفات العالمية لقاء قيام الشركات بتصديرها بأســعار ملائمــة . ودارت العجلة فى هذا الاتجاه، ونتيجة لــذلك زاد دخــل الفلاحــين الــذين يزرعون للتصدير اكثر من ثلث الدخل الذى ياتى من الزراعــة العاديــة . وحينما نجحت التجربة باركها المسئولون من ناحية ، وبدأ بعض الفلاحــين الجدد ينضمون إليها من ناحية ثانية .

وفى **المرحلة الرابعة** حدث توسع فى المشروع واستكمال لــه . فقــط تطلب المشروع بناء أماكن للفرز وكذلك أماكن للحفــظ لحــين التصــدير . وحينما تعمق الاقتناع بالمشروع برزت مسالة أهمية اعتماد الفلاحين علــى أنفسهم . ولكى يحققوا ذلك كان عليهم إن يؤكدوا على تأسيس رابطة لهم، لها مجلس إدارة يتولى التصرف باتجاه استكمال المشروع مــن خــلال تــوفير المعدات والأجهزة و الأماكن . وبعد ثلاث سنوات من التجربة تحول هؤلاء الفلاحين إلى مصدرين وعرفوا الطريق إلى التصدير . ومــن ثــم بــدأت التجربة تشكل نموذجا لأسلوب النهوض بالمجتمع المحلى من خلال الشراكة الناجحة.

ونحن إذا تأملنا هذه التجربة فسوف نجد انه قد توفرت لها مجموعة من الظروف التى يسرت نجاحها . ويتمثل **الظرف الأول** فى وجود المنظمة غير الحكومية النشطة والفعالة والتى تستهدف النهوض بالواقع الاجتمــاعي وتحديثه متمثلا ذلك فى الهيئة القبطية الإنجيلية . ويتحدد **الظرف الثاني** الذى ساعد على تحقيقه فى الاتفاق الذى تحقق مع بعض مراكز البحوث و الجامعة الإقليمية ووزارة الزراعة ، ومصلحة الطــب البيطــري لتحســين الإنتــاج الحيواني ، وتأسيس شراكة معهم على أساس الاقتنــاع بجــدوى المشــروع وتجربته، بحيث تيسر الجهــات التنفيذيــة الإجــراءات اللازمــة لنجــاح المشروع . ويتصل **الظرف الثالث** بإنشاء رابطة للفلاحين المشــاركين فــى المشروع وإقناعهم بالفكرة إضافة إلى إمدادهم بالمعلومــات اللازمــة عــن الزراعة الحديثة . وفى ذلك يقول رئــيس الهيئــة الإنجيليــة " أن الفــلاح

المصرى ذكى ولديه الرغبة فى العمل والارتقاء بأوضاعه إذا تـوفرت لـه المعلومات التى تساعده على تطوير إمكانياته وقدراتـه " ويتحـدد **الظـرف الرابع** بتطوير الشركاء لمشاعر وعواطف الثقة بالذات والاعتماد على ألذات بتعريف الفلاحين طريق التصدير ومسـاعدتهم فـى تشـكيل مجلـس إدارة لرابطتهم، يتصرف باسمهم ويتولى مهام الإشراف على عمليـة الإنتـاج والتصدير . وينسحب الشركاء بخاصة الهيئة الراعية إلى موقع أخر لتقيم فيه تجربة جديدة للشراكة (٨٥).

ج – ويعتبر قطاع التعليم من القطاعات التى شهدت شـراكات ناجحـة ساهمت فى الارتقاء بالخدمة التعليمية كذلك حيث " ارتبطـت أهـم نمـاذج الشراكة بين الجمعيات الأهلية والحكومة والمجتمع المحلى بالنهوض بالعملية التعليمية على اثر مبادرات ايجابية أهلية واستجابة وزارة التربيـة والتعلـيم بتوفير الآليات اللازمة لتحقيق التنسيق والدعم . فقد قامـت وزارة التربيـة والتعليم باتخاذ قرار يقضى بإنشاء إدارة الجمعيات الأهلية العاملة فى مجـال التعليم، وذلك عام ٢٠٠٠ ، بهدف تعميق التواصل والتعاون بين الجمعيـات من جانب والوزارة من جانب أخر . وتتمثل ابرز مهامها فى إنشاء قاعـدة بيانات للجمعيات الأهلية النشطة فى مجال التعليم ، اذ بلغ عـدد الجمعيـات العاملة فى التعليم فقط ١٨٣١ جمعية وعدد الجمعيات النشـطة فـى عـدة مجالات ومن بينها التعليم عدد ١٥٥١ جمعية أهلية، ومن ثم برزت ضرورة والتنسيق بين هذه الجمعيات وصانعي السياسـة التعليميـة ومواجهـة كـل الصعوبات والمعوقات التى تحول دون تحقيق هذه الجمعيات لأهدافها . إلـى جانب اقتراح المشروعات التى تزيد من فاعلية هـذه المنظمـات الأهليـة ، والتعاون مع المجلس الأعلى للآباء والمعلمين لتفعيل مشاركتهم فى العمليـة التعليمية . وقد امتدت الشراكة بين الوزارة والجمعيات الأهليـة إلـى ٦٤٠ مشروعا استهدفت ١٥٠٢٤٦٣ طالبـا وطالبـة ، وبحجـم تمويـل قـدره ٧٣،٢٦١،٧٩٣ مليون جنيه . وفى إطار هذه الشراكة عقدت عدة مؤتمرات و مجموعة من ورش العمل ، ضمت بالإضافة إلى نشطاء المجتمع المدنى ،

مسئولين فى مديريات التربية و التعليم ، وديوان عـام الـوزارة وبـاحثين ومهتمين بقضية التعليم ، وذلك بهدف التقريب بين الشركاء وتيسـير تنفيـذ المشروعات من خلال إزالة المعوقات البيروقراطية .

لقد كان من ايجابيات الشراكة الحديثة بين الوزارة والجمعيات الأهليـة تشكيل لجنة تنسيق عليا من ممثلى نشطاء المجتمع المدنى ووزيـر التربيـة والتعليم ومجموعة من المسئولين بالوزارة ، إضـافة الـى ذلـك صـدرت مجموعة من القرارات الوزارية لتيسر دور الجمعيات ، منها علـى سـبيل المثال القرار الوزارى رقم ٦١٣ لسنة ١٩٩٨ والذى تـم بمقتضـاه تعـديل تشكيل مجلس الآباء و المعلمين ، بحيث تضم فى عضـويته ممـثلا عـن الجمعيات الأهلية النشطة فى مجال التعليم ضمن هذه المبادرة. وكذلك القرار رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٠ بشان مشاركة الجمعيات الأهلية فـى دعـم مـدارس الفرصة الثانية والمشاركة فى إنشاء مـدارس الفصـل الواحـد ومـدارس المجتمع"(٨٦).

٤- استنادا إلى مجموعة من الشروط التى عرضنا لها والتى تضمن نجاح الشراكة نستطيع ان تصل الى مجموعة من النتائج التى تشـخص الوضـع الحالى للشراكة فى المجتمع المصرى ، وتأثير هذا الوضع على مواقـف و اتجاهات أطراف الشراكة .

حيث تبرز النتائج التالية:

أ – و تتمثل **النتيجة الأولى** فى إننا إذا تأملنا عملية الشراكة فسوف نجد إنها تعتمد على مبادرة احد الأطراف للشراكة ، بحيث يصبح هو فى الغالب الطرف الراعي لهذه الشراكة ، إضافة إلى أن هذا ألطرف المبـادئ بطلـب الشراكة أو بتوفير ظروفها تكون له أهدافه التى يقتنع بها الشركاء الآخرون. وكلما كانت هذه الأهداف عامة ، وتشكل أرضية يمكن الاتفاق عليهـا كلمـا تحقق انجذاب الأطراف الآخرين. فى هذه الحالة يصـبح علـى الطـرف المبادئ أو الراعي للشراكة أن يتولى إقناع الإطراف الأخـرى للمشـاركة، وفى الغالب تضم هذه الإطراف المنظمات الغير حكوميـة و الإدارة العامـة

والمواطنين، أيضا إضافة إلى انه يضع إمكانياته المبدئية ، المادية أو الفنية، فى خدمة الشراكة . وإذا كان هناك طرف بادئ بطلب الشراكة فهناك الطرق الأكثر استفادة من هذه الشراكة ، وهم المواطنون فـــى الغالـــب . وتصـــل الشراكة إلى قمة غايتها ونضجها حينما يحاول الشركاء إعادة بناء وتكـــرار الشراكة ، أو أن يتولى الطرف الأول المستفيد من الشراكة قيـــادة التجربـــة بقدر من الوعي والثقة بالذات .

ب – وتتحدد **النتيجة الثانية** فى أن تأمل أوضاع الشراكة يشير إلـــى أن هناك إصلاح أو تطور قد تحقق فى نظرة الإدارة العامة من حيـــث ميلهـــا للمشاركة على قدم من المساواة مع الأطراف الأخرى ، كالمنظمـــات غيـــر الحكومية والمواطنين. مشروعات تستهدف تطوير الواقع الاجتماعي ، ولـــو إن هذا الدافع كان أقوى ما يكون على المستويات الإدارية العليا التخطيطيـــة لإدراكها الأهداف العامة والنتائج المتوقعة من هذه المشاركة. على خـــلاف ذلك نجد أن إدارة المحليات كانت اقل اندفاعا نحو الشراكة، غير أن موقفهـــا أصبح أكثر مرونة من خلال قيام المنظمات غير الحكومية بإقناعها وأيضـــا توجهات الإدارة العليا ، بحيث شـــكلت ضـــغوطا دفعـــت الإدارة المحليـــة للمشاركة. غير انها حينما أدركت منافع ومظاهر تجربة الشراكة تولدت لديها طاقة الدفع الذاتي . وقد كان المواطنون هم الطـــرف الكاســـب مـــن هـــذه المشاركة باعتبارهم لأول مرة فى تاريخهم يشـــاركون الإدارة العامـــة فـــى تطوير واقعهم ، وهو أمر يمكن ان يساعد على تقليص فجوة العداء التاريخية بين الإدارة العامة والمواطنين . ويمكن القول بان المجتمع المدنى ممثلا فى المنظمات الغير حكومية هو الطرف الذى لعب دورا محوريا فى نجاح هـــذه الشراكة. فهو الذى سعى لتأسيسها وتحمل أعباء نجاحها ، وحقـــق أهدافـــه بالعمل على دعم مشاركة المواطنين فى الارتقاء بواقعهم الاجتماعي ، مجسدا بذلك دوره الذى تحدد له نظريا و تاريخيا .

ج – وتشير **النتيجة الثالثة** إلى فاعلية دور الإعلام الذى ينبغي ان يعمل عبر دوائر متتابعة . حيث تبدأ الدائرة الأولي بقيام الشريك المحوري بإقناع

الشركاء الآخرين بأهمية موضوع الشراكة ، وتزويدهم بالمعلومـــات التـــى تيسر لهم التعرف على ايجابيات المشروع . و يستمر الإعـــلام أو الإقنـــاع ليؤدى دوره على مستوى أطرف الأطراف المشاركة، بمعنى إنه إذا كـــان الإقناع فى الدائرة الأولى قد تناول احد المسئولين، فانه يمكن ان يتسع ليشمل مساعديه أو رفاقه، مثال ذلك انه اذا نبذت أحدى المنظمات غير الحكوميـــة مشروعاً للنهوض بالمجتمع المحلي فإنه من الضروري أن تدعو المنظمـــات غير الحكومية الأخرى للمشاركة من خلال الإقناع. وينتقـــل الإعـــلام إلـــى الدائرة الثالثة ، حيث المجتمع المحلى بما فيه من مواطنين ومجلـــس محلـــى شعبى ، وآخرين لإقناعهم بأهمية الشراكة فى هذا المشروع. بحيث يســـاعد ذلك على تشكل ثقافة الشراكة على مستوى المجتمع المحلى ، بحيث يلعـــب دوره كظهير اجتماعي يدعم مشروع الشراكة ويساعد على نجاحـــه. ومـــن الممكن إن يلعب الإعلام دورة فى دائرة رابعة بتقديم تجربة الشراكة الناجحة على مستوى الدولة و المجتمع العام متجاوزة بذلك المجتمع المحلى. وعلـــى هذا النحو يلعب الأعلام دورة القومي فى نشر ثقافة العمل الاهلى فى الفضاء القومي ، إضافة إلى تطوير ثقافة الإدارة العامة التى بدات تصلح من ذاتهـــا لتلتقى مع آخرين فى شراكة تستهدف النهوض بالواقع الاجتماعي .

د – إننا إذا تأملنا حالة الشراكة على صعيد المجتمع المصري فسوف نجد ان هناك تعديلات كثيرة حدثت فى المواقف . فقد تخلت الإدارة العامـــة عن طبيعتها التاريخية التى كانت توكد على الضبط والسيطرة و تبنت بحكم التطور التاريخي، والإصلاحات التى حدثت، والإطار العالمي المعاصـــر الذى أضعف من مكانة الدولة القومية وقدراتها ، بحيث بدأت الإدارة العامـــة تعمل بروح جديدة تسعى إنطلاقا منها إلى خدمة المواطن والسعي للارتقاء بأوضاعه الاجتماعية، لان ذلك يشكل طبيعة دورها المعاصر وعلة وجودها، ولأنها كما اشرت – بخاصة المستويات الإدارية الوسطي والدنيا – بـــدأت تعانى من ذات الظروف الاقتصادية الصعبة التى يعانى منها المواطنـــون . ومن ثم فقد التقى الطرفان على أرضية واحدة من المعانـــاة التـــى فرضـــت

تعاونها لتطوير عواطف أو مشاعر الألفة المتبادلة. و قد تغيــر المواطنــون المصريون كذلك، فبعد ان كانوا سلبيين منغلقين على عالمهم لعــب التعلــيم والإعلام دورا أساسيا فى تطوير القيم الموجهة لسلوكياتهم فأصبحت اكثــر عقلانية، وحينما تقدمت المنظمات غير الحكومية تطور قدراتهم و تســتنفر إمكانياتهم استجابوا و شاركوا وتفاعلوا ، تخلوا عن السلبية ، وبــداوا فــي التعاون مع الإدارة العامة للارتقاء بهذا الواقع. ومن المفتــرض ان يلعــب التطور العام للمجتمع و العالم دوره فى توسيع مساحة هذه الايجابية . و تعد المنظمات غير الحكومية هى الفاعل الثالث فى الشراكة الذى تطورت قدراته نحو الأفضل، فلم يعد المجتمع المدني والمنظمات غير الحكوميــة _ كأحــد تكويناته – يعيش فى ظل سماح الدولة و قبولها لدوره، بــل أصــبح أكثــر ارتبطا بالمجتمع، وبدأت تنمو له استقلاليته التى استندت الى شرعية إنجازاته الواقعية فى الارتقاء بأوضاع الوطن والمواطنين ، بعد ان فشلت الدولة عبر عقود عديدة فى تحقيق ذلك . يساعد على ذلك ان المجتمع المدني المصــري أصبح له ظهيرة المتمثل فى المجتمع المدني العالمي الذى يشــد مــن أزره معنويا، ويدعمه ماديا فى أحيان كثيرة.

**عاشراً: مستقبل الإصلاح الإداري في مصر ومتغيراته :**

المرجح ان عصر الاصلاح السياسي والإداري له علاقة بعصر العولمة وكلاهما شغل عقد من الزمان حتي بدأ يأتي حصاده . وإذا كانــت عمليــة العولمة قد حققت نقلة نوعية مع سقوط الاتحاد السوفيتي فــي عــام ١٩٩٠ حيث بدأت معالمها تتبلور لتضح للعيان، وحيث أتجهت إلي تحقيق أهــدافها علي الصعيد العالمي – برغم تواريخها السابقة – بحيث بدأ النظام العــالمي يتكيف مع متطلباتها فالعالم أصبح أحادي القطب ، حيث القوي العظمي علي قمته ، وحيث أصبحت مصالحها فوق كل إعتبار . وحينما أطلقــت عمليــة العولمة إتجه وشعاراتها العالم إلي التكيف مع متطلباتها بدرجة متفاوته. فقــد كانت تتدفق وتنتشر في العالم بلا حواجز ، تسعي إلي تحقيق تجانس ثقــافي

علي الصعيد العالمي. وإلي إقتراب الاقتصاد العالمي ليتماسك عضويا تحت زعامة منتج رئيسي يتمثل في الشركات المتعددة الجنسـية التـي ضـبطت الانتاج علي الصعيد العالمي كما ضبطت تدفق رؤوس الأموال في إتجاهات كثيرة من العالم ، وعلي ساحة واسعة من الأسواق المفتوحة أمام تفق سـلع الاستهلاك لتخلق إستهلاكاً عالميا واحداً وذوقاً عالميا واحدة . وإرتبط ذلـك من الناحية الاجتماعية والسياسية بالتأكيد علي حقوق الإنسان وحماية حقوق الأقليات ، بحيث وقعت هذه التطورات وإستمرت آثارها في التعاظم ، كـل ذلك علي حساب تآكل قدرات الدولة القومية وتلاشي إمكانياتها في السـيطرة علي فضاءاتها القومية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وبحلول الألفيه الثالثه بدأ العالم وكأنه قد تعولم خلال عقد واحد من الزمن .

وترتيبا علي نجاحات العقد السابق شهد العقد الأول من الألفيـة الثالثـة بروز دعوة جديدة تخص مجتمعات الجنوب بالأساس ، وهي الـدعوة إلـي الاصلاح السياسي والاجتماعي والثقافي والاقتصادي . حيث كان المضمون المطلوب من هذه الدعوة أن تستمر عملية العولمة التي إنطلقت من قواعدها في الغرب لتطوير أوضاع مجتمعات الجنوب – ومـن بينهـا المجتمعـات العربية– بحيث تتكيف مع أوضاع العالم الغربي المتقـدم ، بحيـث يصـبح العالمين لفترة وجهد لعملة وخاضعين لعملية واحدة . ولكي يتحقق إصـلاح الجنوب سياسيا فرض علي مجتمعاته أن تتبني نفس الأيديولوجيات السياسية القائمة في الغرب ، وإقتصاديا أن يسعي إلي الاندماج في الاقتصاد العـالمي بحسب متطلبات ومعايير الأخير ، وثقافيا بأن يتخلي عن خصوصيته الثقافية، ليستوعب بديلاً لذلك المضامين الثقافية للعولمة . وإجتماعيا بـان يتجـاوز طبيعة تكويناته الاجتماعية والعلاقات والتفاعلات الاجتماعية المرتبطة ليملأ الفضاء القومي بتكوينات وعلاقات وتفاعلات إجتماعية ذا طبيعـة غربيـة بالأساس . في هذا الإطار برزت ضرورة الاصلاح السياسي والاجتمـاعي لمجتمعات الجنوب . وقد كانت الإدارة العامة هي الآلية التي يمكن الاعتماد عليها لتحقيق هذه الاصلاحات التي تسعي إلـي التكيـف مـع إحتياجـات

ومتطلبات النظام العالمي . فالإدارة لها وجودها في كل مكان علي خريطة المجتمع ، وبإستطاعتها إلي جانب الاصلاح السياسي أن تدفع المجتمع بحيث تتحقق غاية التكيف مع متطلبات النظام العالمي . وهو ما يعني أيضا أن الاصلاح الإداري هو القادر علي دفع عجلة تحديث المجتمع في كل إتجاه وقطاع ، حتي يمتلك المجتمع القدرة علي التكيف مع أوضاع ومتطلبات النظام العالمي، إستناداً إلي تطوير بعض قدراته الذاتية. علي هذا النحو فإن الاصلاح الإداري يستهدف بالأساس تمكين المجتمع . ذلك يعني أن إصلاح الإدارة العامة أصبح يشغل قلب الاهتمام القومي والعالمي علي السواء . حيث تولدت الضغوط التي تفرضه وتدفع إليه من كل إتجاه ، من الضغوط الصادرة عن النظم الإدارية للمؤسسات والقوي الدولية. وكذلك من الضغوط التي تصور عن المواطنين والمجتمع المدني في نطاق الواقع القومي . وهي الضغوط تكثفت بفعل متغيرات عديدة وتفاعلت لتشكل طاقة تتحرك بالواقع الإداري القائم إلي وضع إداري أكثر كفاءة وقدرة في االمستقبل . وإذا كانت دراسات المستقبل التي تسعي إلي تحديد طبيعة ومعالم سياق معين في المستقبل ، نستند في الغالب إلي سيناريو يتابع المتغيرات الفاعلة في الحاضر، ويتحرك مع تطورها عبر الزمن ليحدد كيف تصنع شكل هذا السياق في المستقبل ، فإنه لمعاجة هذا التحرك لتشكيل المستقبل نجد أنفسنا نستند إلي بعدين أساسيين **الأول** أن ثمة متغيرات تلعب دورها الآن لتطور الحالة الإدارية المعاصرة في المجتمع المصري لتدفعها إلي المستقبل ،**والثاني** إتجاه الإدارة العامة المصرية لتبني خصائص وطبيعة متطورة في المستقبل إستناداً إلي هذه المتغيرات التي لها جذورها في الحاضر ، ونعرض لذلك بالتحليل فيما يلي :

**١ – متغيرات نطوير وتشكيل الإدارة العامة للمستقبل :** يشير تأمل واقع الإدارة العامة المصرية علي خلفية التفاعلات القومية والعالمية إلي خضوعها لفاعلية مجموعة من المتغيرات التي تلعب دورها في فرض ضرورة أن تتغير طبيعة الإدارة العامة التي سببت واقع التخلف في الحاضر بإتجاه

إكتساب طبيعة وخصائص جديدة في المستقبل أكثر ملائمة لعمليـــة التنميـــة والتحديث .

ويتمثل **المتغير الأول** في التطورات السياسية والثقافية والاجتماعية التي بدأت تقع علي الصعيد العالمي ، وهي التطورات التي فرضـــت ضـــرورة وقوع التحولات الديموقراطية في مجتمعات الجنوب ، وفي العالم العربـــي . حيث إستهدفت هذه التحولات الحد من سطوة الدولة القومية وقهرها لصـــالح توسيع مساحة الحرية أمام المواطنين ، كما إســـتهدفت الاعتـــراف الكامـــل بحقوق الإنسان، وحقوق المواطنه الكاملة والمتساوية . وقد إدي ذلـــك إلـــي حراك سياسي وإجتماعي وثقافي شامل، بدأ المواطنون من خلاله بضـــغوط من كل جانب، يطلبون الاصلاح في كل جوانب الحياة بما في ذلك إصلاح الإدارة العامة حتي تتبني طبيعة ومضامين وخصـــائص الإدارة الحديثـــة ، وأبرزها إتاحة المعلومات للمواطن فيما يتعلق "بمعاملاته"معها، إضافة إلـــي مراعاة معايير الشفافية والقابلية للمساءلة ، وذلـــك حتـــي تتضـــافر جهـــود المواطنين ومؤسسات الإدارة العامة والنظام السياسي في مواجهـــة الفســـاد والانحراف .

وإذا كنا قد أشرنا إلي تضافر فاعلية مجموعة المتغيرات الداخلية ، مع المتغيرات العالمية لكي تضغط جميعها في اتجاه الاصـــلاح الإداري . فقـــد تمثل أبرز المتغيرات الداخلية في المتغيرات الاوضاع المتردية التي بلغتهـــا الإدارة العامة ، في مجتمعات الجنوب والمجتمع المصري ، بحيث أصبحت مثيره للضجر . وقد تحدثت عن ذلك دراسات ومقالات صحفية عديدة ، بـــل وصورتها إفلام سنمائية ومسلسلات تليفزيونية عديدة . لعبت دورها في رفع وعي المواطنين والمسئولين علي السواء بحالة التردي التـــي بلغتهـــا الإدارة العامة المصرية . ومن ثم تحول هذا الوعي إلي ضغط من أجل الاصـــلاح الإداري . يضاف إلي ذلك أن النظام السياسي في التاريخ المعاصر اســـتمر في نقده للأدارة العامة بإعتبارها المسئولة عن مشكلات مصر ، وعن تـــدني معدلات التنمية ، بالإضافة إلي ذلك فقد لعبت الظروف الاقتصادية الصـــعبة

الذي اصبح يعيش في إطارها المواطن المصري دورها في الضغط من أجل الاصلاح . حيث لم يعد بإستطاعته أن يتحمل معها أي تسيب أو فساد إداري ناهيك عن النقد العالمي الذي بدأ يوجه إلي الإدارة العمة المصرية واصـــمة إياها بأنها سب تخلف المجتمع المصري . فقد شكلت هذه الضغوط مجتمعـــة ظرفا فرض علي الإدارة المصرية العامة أن تستجيب لـــدعوات ومطالـــب الاصلاح وأن تتخلي عن بعض خصائصها غير مواتية للتحـــديث لتكســـب خصائص مواتية في المستقبل .

ويتصل **المتغير الثالث** بتدفق الاستثمارات علي الصعيد العـــالمي مـــن مراكزها العالمية في الشمال إلي ساحات الجنوب ، وهي الاستثمارات التـــي أصبحت مجتمعات الجنوب تنشدها وتســـعي إليهـــا . وإذا كانـــت الأنظمـــة السياسية بإستطاعتها أن توجه الدعوة لاستقبال هـــذه الاســـتثمارات ، فـــإن الإدارة العامة هي التي تستطيع أن توفر الظروف لاستقرار هذه الاستثمارات في مجتمعنا لتبني قواعد للانتاج ، وتوفر فرص وتنشر الرخاء بالاســـواق . وهي أيضا التي من الممكن أن تكون السبب في هروب هذه الاستثمارات من مجتمعنا إلي غير رجعة . في الحالة الأولي تكون الإدارة العمة علي وعـــي بدورها في تطوير المجتمع ، وأيضا علي إدراك بضرورة تطوير وتحـــديث أساليبها في العمل ، بحيث تيسر للمستثمر ، براحة ودون صعوبة ، الاساليب المواتية لاستثمار رأسمالة في مجتمعنا . وفي الحالة الثانيـــة تكـــون الإدارة العامة معقدة في قواعدها ، كسولة متبلدة ، متخلفة في مستوياتها التكنولوجية بحيث تكون عاجزة عن التعامل أو التفاعل مع المستثمر القادم مقارنة بالثقافة الإدارية الحديثة . ويستفحل الأمر خطورة إذا إتســـمت هـــذه الإدارة بعـــدم الشفافية وإنتشرت في إطارها سلوكيات الانحراف والفساد . والتعقد الاداري وتأخر القرار بسبب مركزيته ، بحيث تشكل هذه الظروف مجتمعـــه عـــاملاً طارداً للأستثمار القادم، في هذه الحالة تصبح الإدارة العامة عـــاملاً لنشـــر التخلف والخراب في المجتمع دلا من تحديثه ودعم تقدمه . ويتطلب ذلك ان تتبني السياسات التي تجعل من الإدارة العامة في المستقبل قادرة علي التعامل

النشط الذي يمنح رأس المال القادم من الخارج الثقة في قدراته علي النجـــاح من خلال تطويرها للظروف الملائمة لذلك.

ويشير **المتغير الرابع** إلي أننا نعيش في عالم ثورة الاتصال والمعلومات أو الثورة التكنلوجية الألكترونية. حيث تنشر شبكات المعلومات الدولية التي تنقل التفاعلات ووجهات النظر والتعاملات والصفقات ، لقد أصبحت أسواق العالم تتسع بمساحة فضائه ، ترتبط التعاملات التي تحدث في كل الأســواق ببعضها البعض من خلال شبكة المعلومات العالمية . وإستناداً غلـــي ذلــك يمكن القول بإنه قد وليّ عصر الإدارة "الدفتريـــة" وحلــت محلهـــا الإدارة التكنولوجية والالكترونية. فقد اصبحت الأدوات التكنولوجية واللاالكترونيـــة هي أدوات التفاعل والتفاهم في هذا العصر ، ومن لا يستخدمها فهو خـــارج العصر ، لن يتصل به أحد ، وسيعجز هو الآخر عن الاتصال الفعال بأحد . لذلك أصبحت الثورة التكنولوجية والألكترونية لها ضغطها علي الإدارة العامة في مصر حتي تمتلك هذا البعد المتطور في المستقبل وتعمل بآلياته . حيــث أصبح عليها أن تأخذ بها حتي تستطيع التعامل مع مجالات التعاملات المالية ، والسياحية ، والأستيراد والتصدير والتعليم في الحاضر والمســتقبل . لقــد أصبحت الآليات التكنولوجية والألكترونية هي وسائل الاتصـــال فـــي هــذا العصر ، وبدونها لا أمل في وقوع إتصال . لذلك فقد فعلت الدولة المصرية خيراً حينما إطلقت شعار الحكومة الألكترونية وقطعت شوطا واضحاً في هذا الاتجاه وهناك إطراد لاكتمالة في المستقبل .

ويرتبط **المتغير الخامس** بنمو المجتمع المدني ، وبخاصة المنظمـــات غير الحكومية التي تعكس روحه وجوهره . فـــإلي جانـــب النمـــو العـــددي للمنظمات غير الحكومية علي الصعيد القومي ، حتي بلغ ستة عشـــر الـــف منظمة غير حكومية تقريباً . فإنها قد تطورت نوعيا من جوانب عديدة . فمن ناحية تحولت هذه الجمعيات من الرعاية المؤقتة للبشر ، التي لا تشكل تراكما تنمويا ، إلي العمل بإستراتيجية التمكين سواء علي المستوي الاقتصـــادي أو السياسي . ومن ناحية ثانية تبنت المنظمات غير الحكومية آلية التشبيك سواء

علي المستوي القومي أو الاقليمي او العالمي . بحيث يسرت لها هذه الآليــة الحصول علي طاقة ضخمة تشكلت من خلال تجمع طاقات صغيرة أعتبرت قيما مضافة إلي بعضها البعض . ومن ناحية ثالثة ، فقد بدأت المنظمات غير الحكومية تبدو بإعتبارها الفاعل التنموي الذي يتمكن وجودة وفاعليتــه فــي الألفية الثالثة ، فاعل التنمية المستدامة التي تعــد مشــاركة الجمــاهير فــي إنجازها من أهم خصائصها . وإذا كانت الدولة في عهود سابقة هــي التــي كانت تتحمل أعباء التنمية او علي الأقل هي المسئولة عن مؤازرة الجهــود التنموية للقطاعات المختلفة ، فإنه يبدو أن المنظمات غير الحكوميــة فــي عصر التنمية المستدامة ، ومن خلال آلية الشراكة ، مقدمة علي أن تكــون هي الفاعل الذي يتولي مؤازرة الجهود التنموية بين الأطــراف المختلفــة ، الدولة ، القطاع الخاص والمواطنين . وحتي تتجز هذه المهمة فإننا ســوف نجد أنفسنا –حتما– أمام ضرورة التصدي للاصلاح الإداري ، وهو ما بدأت المنظمات غير الحكومية تؤديه وبإقتدار . سواء بدفعها الإدارة العامــة مــن خلال الشراكة إلي تبني قيم جديدة في التنمية وفي التفاعل مع المواطنين ، أو بنقدها بعض قطاعات الإدارة العامة إذا هي تجــاوزت الخطــوط الحمــراء وإعتدت علي حرية أو حريات المواطنين أو حاولت تزوير إرادتهم السياسية ، كما تفعل المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان .

ويؤكد **المتغير السادس** علي تطور وعي المواطنين أنفســهم وتطــور قدراتهم علي المساءلة . وقد لعبت تكنولوجيــا الاعــلام والمعلومــات دوراً محوريا في هذا الصدد ، حيث أصبح المواطن يمتلك القدرة علــي متابعــة الأحداث العالمية بسهولة ويسر ، وأيضا متابعة أوضاع مجتمعه ضمن هــذه المتابعة. وإرتباطا بذلك أصبح المواطن المصري يعرف من خلال شــبكات المعلومات الدولية ، كل ما هو خفي وسري عن مجتمعه ، وأحيانا يتصــادم علي ساحة وعية المعلومات التي تتيحها له بشفافية شبكات المعلومات الدولية أو الفضائيات مع نظائرها التي تتيحها له الإدارة العامــة علــي المســتوي القومي . فيدرك أهمية قيمة الشفافية ويسعي طالبــا المســاءلة والاجابــة ،

وتتدفق مطالبته مباشرة من خلال الصحف وصحافة المعارضة بالتحديد، أو من خلال بعض المؤسسات العامة التي يعتقد أنها تمتلك قدراً مـن الشـفافية والأستقلال النسبي عن الدولة كالمجلس القومي لحقوق الإنسـان ، أو مـن خلال المنظمات غير الحكومية خاصة المنظمات الدفاعية . خاصة أنه بـدأ يري أمامه هشاشه القوي التي كانت قاهرة له تخضع خضوعاً مهينا لضغط القوي العالمية . ومن ثم تتخلق الظروف الموضوعية التي يتحول من خلالها المواطنون من كتلة جماهيرية بلا وعي أو بوعي زائف إلي مواطنين واعين يطلبون المعلومات التي ينبغي أن تقدم لهم بشفافية ويـرون مـن حقهـم أن يسائلوا المخطئ . ومن الطبيعي أن يشكل ذلك ضـغطا لإحـداث تحـولات جذرية في ثقافة الإدارة العامة ومن ثم توجهاتها وسلوكياتها تجاه المواطنين ، خاصة أن ظهيرها السياسي تاريخيا تحول إلي ناقد لها وعلـي اسـتعداد أن يضحي بها – كبش فداء– إذا الطوفان قادم ذلك يعني أن إرهاصات الحاضر تتحرك جميعها بإتجاه تأسيس واقع إداري أفضل في المستقبل.

٢ – **مستقبل الإدارة العامة** : عرضنا لجملة المتغيـرات التـي لعبـت دورها في هز رواسخ الإدارة العامة في الحاضر ، إضـافة إلـي أن هـذه المتغيرات تفرض عليها ضغوطا قوية لتغير من ذاتها ، أو تفرض مباشـرة التغير عليها . لذلك يمكننا أن نشخص حالة الإدارة العامة في مصـر بانهـا تعيش حالة أو مرحلة إعادة ترتيب الأوراق . فلم يعد أمامها إختيـار سـوي التطور أو التحرك إلي الأمام . ولم يعد أمامها سـوي إكتسـاب خصـائص الإدارة الحديثة إذا أرادت عناصرها الحالية أن يكتب لها البقاء ، ومن ثم فلم يكن امامها إلا الخضوع لرياح التغيير التي بدأت تدفع سفنها إلي المستقبل . بيد أن تصور حالة الأدارة في المستقبل من الطبيعي أن يكون تطوراً عـن متغيرات الحاضر ، بمعني أنها بامكاننا أن إستمرار للتطور الحادث حاضراً في متغيرات الإدارة العامة بحيث تشكل في مجموعها السيناريو الذي يمكـن علي اساسة تحديد معالم الإدارة العامة المصرية في المسـتقبل . وهـو مـا نعرض له بالتحليل .

أ – وتشكل البيئة العالمية التي فرضت طبقات كثيفة من الضغوط علي الإدارة العامة المصرية أحد المتغيرات التي يتوقع إستمرارها . فقد إنطلقت عجلة العولمة ولا عودة عنها ، وفي ظل العولمة يستمر الضغط لاستيعاب ثقافة سياسية عالمية واحدة تؤكد علي أهمية الديموقراطية والتحول الديموقراطي ، كما تؤكد علي حقوق الإنسان وحرية الأقليات . كما تؤكد من الناحية الاقتصادية علي أنطلاق الاستثمارات وتدفقها إلي مجتمعات الجنوب مترافقة مع الشركات المتعددة الجنسية أو بدونها . بحيث يؤدي ذلك من ناحية إلي تراجع دول الدولة القومية من كونها قوة سياسية ضابطة إلي كونها آلية سياسية تنظم الواقع القومي لاستقبال الاستثمارات الأجنبية ، ومن الطبيعي ات تبذل الدولة القومية اقصي جهدها في الضغط علي الإدارة العامة بإتجاه الاصلاح ، حتي تصبح الآلية الملائمة للتعامل مع الاستثمارات الأجنبية القادمة ، وأيضا للتعامل مع المشكلات أو القضايا التي قد تنتج عن إنفتاح المجتمع علي العالم وبخاصة علي مستوي مجتمعات الجنوب للفوز بنصيب أكبر من الاستثمارات الأجنبية ، وسيكون الانتصار والتوفيق حليف للإدارة الأكثر تطوراً والأكثر تكيفا مع متطلبات البيئة العالمية المحيطة . ومن المتوقع أن تحقق الإدارة العامة المصرية تطورات في هذا الاتجاه ، قد تظهر بعض العوائق الباقية من ثقافة قديمة إلا أن ضغوط البيئة الخارجية وأحتياجات المجتمع سوف تدفعها إلي إستيعاب مضامين الإدارة الحديثة .

ب– وتشكل ثقافة الإدارة الحديثة أحد المتغيرات التي سوف تلعب دوراً في تشكيل الثقافة الإدارية في المستقبل . وتتمحور ثقافة الإدارة الحديثة بالأساس حول ثلاثه ابعاد أساسية . ويتمثل **البعد الأولي** في ضرورة تبني الإدارة العامة المصرية لقيم الثقافة الإدارية الحديثة ، مثل تقسيم العمل الدقيق، والتتابع المنظم للآجراءات الادارية حتي إنجاز "المعاملات" . يضاف إلي ذلك التحديد الدقيق للوثائق المطلوبة لانجاز المعاملات ، ومراعاة الشفافية في إبراز المعلومات للمواطنين أصحاب المعاملات ، وقبول المراجعة وحتي المساءلة . لأن الادارة في هذه الحالة تعمل بمنطق تقديم

الخدمات للمواطنين وليس ضبطهم والسيطرة عليهم . ويتمثل **البعد الثاني** في إتجاه الادارة العامة المصرية بإتجاه تطوير وتنقيح الترسانة القانونية الموجهة لعمل الادارة العامة في إنجازها "للمعاملات" في مختلف المجالات . بحيث تصبح هذه القوانين والقواعد مبسطة ومحددة بالنسبة لكل "معاملة" من "المعاملات" ، وتعمل الإدارة علي تعريف المواطن بها . وإذا كانت الترسانة القانونية الآن لم تشهد بعد هذا التطوير والتفتيح، إلا أن هناك وعي بتناقضاتها الحالية بل وبرزت دعوات من قبل رجال الفكر ورجال القانون والادارة ، وكذلك القيادة السياسية بضرورة إصلاح الترسانة القانونية للأدارة العامة . وهو ما بدأت تفعله وزارة الدولة للتنمية الادارية في مصر ، حيث بدء العمل في توصيف الخدمات التي تؤديها وزارات الدولة المختلفة ، من حيث القواعد المنظمة ،والوثائق المطلوبة لانجازها والتوقيتات الزمنية المرتبطة بذلك . ومن الطبيعي أن يستمر هذا الجهد لاستكماله في المستقبل بحيث يتحقق نجاح في تحديث أحد جوانب ثقافة الادارة العامة في مصر .

ويتحدد **البعد الثالث** في تبني الثقافة الادارية للتكنولوجيا الحديثة من شأنه أن يساعد علي تيسير الاتصال بين الوحدات الادارية الأمر الذي يؤدي إلي التغلب علي مشكلة التشتت أو التبعثر الفيزيقي لوحدات الادارة العامة ، إضافة إلي أنه يعمق ويكثف اتصالاتها العالمية ، بحيث يؤدي ذلك بدوره وفي حد ذاته إلي تحديثها . بالإضافة إلي ذلك فإن استيعاب التكنولوجيا الحديثة سوف ييسر قضاء"المعاملات" والخدمات بسهولة ويسر ، وهو ما يساعد علي توفير الجهد علي موظفي الادارة والمواطنين معا . ونحن إذا تأملنا واقع الادارة المصرية سوف نجد أن ثمه سعي تتحمل عبئه وزارة الدولة للتنمية الإدارية في نشر الحاسبات الآلية علي وزارات الدولة ، وتقنية"المعاملات" لامكانية تعامل المواطنين معها علي شبكة العلاقات الدولية . وإذا كانت ثمة خطوات قد قطعت في هذا الإتجاه، فإنه من المتوقع أن يستمر تدفق الانجازات حتي تتحدث ثقافة الإدارة العامة المصرية ، وحتي يتحول شعار الحكومة الألكترونية ليصبح حقيقة .

ج- وتعد المنظمات غير الحكومية كأحد مكونات المجتمع المدني، أحد المتغيرات التي تلعب دوراً واضحاً الآن في اصلاح الإدارة العامة أو تطوير بعض سلوكياتها . وهي وإن كانت قد حققت بعض الانجازات في الوقت الحاضر إلا أن استمرار معدلات إنجازها في إتجاه تطوير الإدارة العامة سوف يستكمل تحديثها المؤكد في المستقبل . ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن توسع من جهودها التي بدأتها لتطوير الإدارة العامة في عدة إتجاهات . ويتحدد ذلك من ناحية في إتجاه العمل علي تعميق الشراكة وتوسيع نطاقها . ونقصد بتعميق الشراكة أن يتفاعل الأطراف مع بعضهم البعض في كل مستوياتها إبتداء من التفكير في مشروع الشراكة ثم الإنتقال إلي مستوي التخطيط لها ثم التنفيذ ، وإذا كانت غالبية الشراكات الآن تتم علي مستوي التنفيذ ، فإن إستمرار عملية الاصلاح الاداري ، سوف يضمن طرح مفاهيم وأليات جديدة الشراكة سوف يساعد في المستقبل علي تحقيق غاية ما بدأ الآن . بالاضافة إلي ذلك تعمل المنظمات غير الحكومية علي توسيع نطاق الشراكة، وإذا كانت الشراكة تضم الأن وعلي استحياء الجهات التنفيذية علي المستوي المحلي والمواطنين من خلال المنظمات غير الحكومية ، فإنه من المتوقع إذا استمر التغيير في هذا الاتجاه أن تصبح هناك شراكة بين القطاع الأهلي والقطاع الخاص والحكومي والمواطنين . أو حتي بين روابط وجماعات المواطنين ، وأيا من هذه القطاعات ، شراكة صريحة وقوية يقبل عليها الجميع بحافزية عالية ، وليست علي إستحياء .

من ناحية ثانية فإنه إذا كانت المنظمات غير الحكومية تعمل حاليا بإتجاه نقد بعض قطاعات الادارة العامة لترشيد وإصلاح آدائها ، سواء فيما يتعلق بالدفاع عن بعض مصالح المواطنين أو حقوقهم ، أو بنقد السلوك الاداري نفسه إذا إتخذ طبيعة قهرية وهو الدور الذي تلعبه بإمتياز منظمات حقوق الإنسان . وإذا كان الواقع الحاضر يشهد لغة عداء بين المنظمات الدفاعية وبين قطاعات الإدارة العامة كوزاة الداخلية ، فإننا نتوقع استناداً إلي أن متغيرات الضغط لتحديث الإدارة العامة تأتيها من كل إتجاه ، وبخاصة

المتغيرات العالمية والضاغطة أن تعدل الإدارة العامة سلوكها في المستقبل القريب بما يتفق مع المعايير العالمية التي تحدد طبيعة ومستويات السلوك مع المواطنين ، الأمر الذي يعني أنه إذا استمرت التفاعلات في هذا الاتجاه ، فإنه من المتوقع أن تحقق المنظمات غير الحكومية نجاحاً في تطوير سلوك الإدارة العامة .

ومن ناحية ثالثة فقد بدأت المنظمات غير الحكومية حاضراً في رأب الفجوة والجفوة بين المواطنين والإدارة العامة . حيث تعمل الآن علي مراقبة إتجاه الإدارة العامة لتحسين آدائها تجاه المواطنين في مختلف المجالات ، وأيضا في إتجاه العمل علي تطوير وعي المواطنين بواجباتهم وحقوقهم ، فمعرفة الحقوق نصف الطريق بإتجاه الحصول عليها ، بالاضافة إلي تدريبهم علي المشاركة وأيضا علي الشراكة . ومن شأن ذلك أن يستبدل المشاعر العدائية التي كانت مترسخة تاريخيا بين الإدارة العامة والمواطنين ، بسلوكيات تؤكد علي التعاون المتبادل بينهما . تعاون يعتمد علي إتاحة المعلومات بشفافية من قبل الإدارة العامة لإنجاز "المعاملات" ، يقابله صدق في التعامل بموضوعية للحصول علي "المعاملة" دون اللجوء إلي أساليب منحرفة كالواسطة والمحسوبية والرشوة . لقد بدأت خطوات محدودة في اتجاه إعادة صياغة العلاقة بين المواطنين والإدارة العامة ، ومن المتوقع أن يحدث مزيد من التقدم في هذا الاتجاه ، بحيث نتوقع تعاونا كاملاً بين المواطنين والإدارة العامة مستنداً إلي أسس ومعايير موضوعية .

د – ويشكل المواطنون المتغير الأخير الذي سوف يعكس إطراد التحسن في موقفة مزيداً من التحسن في أوضاع الإدارة العامة في المستقبل . فقد تغير المواطنين الذين تعاملت معهم الادارة العامة تاريخيا . لم يعودو هم الجاهلون فاقدي الوعي الذين يحتالون للحصول علي حقوقهم بوسائل تراها الإدارة العامة منحرفة وغير مشروعة . لم يعودو هم المواطنون الأميون الجاهلون الذين تعجزهم أميتهم عن متابعة ما يدور حولهم ، كما تعجزهم عن متابعة معايير إنجاز "معاملاتهم" مع الإدارة العامة . فقد لعبت تكنولوجيا

الاعلام والاتصال دوراً بارزاً في تطوير وعي المواطنين بما يجري حولهم، كما لعبت الإدارة العامة المصرية حتي في مستوي تطورها المحدود دوراً أساسيا لإلغاء تأثير أمية المواطنين من خلال آداء مكاتب "خدمة المواطنين" بالوزارات والمحافظات والمؤسسات العامة ، الذين يوضحون للمواطنين متطلبات قضاء "المعاملات" ، بالإضافة إلي "مراكز خدمة الجماهير" الحكومية أو الخاصة التي أسستها وزارة الدولة للتنمية الإدارية لتنوب عن المواطنين في قضاء "معاملاتهم" تجاه الإدارة العامة . وهو ما يعني أن إستمرار هذا التطور في المستقبل سوف يخلق وضعاً اكثر إنسجاماً بين المواطنين والأدارة العامة .

يضاف إلي ذلك أن وعي المواطنين يشهد حاضراً قدراً كبيراً من التطور، إما بفعل تكنولوجيا الاتصال والمعلومات، وإما بفعل إدوار المنظمات غير الحكومية . حيث يعمل كل نمط من المنظمات غير الحكومية علي تطوير قدرات المواطنين إقتصاديا وثقافيا (بمحو أميتهم) وسياسيا واجتماعيا وتدريبهم علي أصول المشاركة السياسية والاجتماعية . وهو ما يعني تطوير قدراتهم علي المراجعة والمساءلة ، إذا أتيحت لهم المعلومات بشفافية .بالإضافة إلي ذلك فقد عرف المواطنون الطريق إلي شكوي الإدارة العامة أو التظلم من إجراءتها من خلال جهات المراقبة الحكومية التي أشرت إليها خلال البحث، أو من خلال المجلس القومي لحقوق الإنسان أو من خلال المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان، . كما أشرت فإنه إذا كانت بعض التطورات قد تحققت حاضراً في الاتجاه الايجابي فإن إطراد اتساع نطاق ما هو إيجابي سوف يجعل منه القاعدة في المستقبل ، حيث الادارة التي تتعامل بشفافية مع المواطن ، والمواطن الذي يتعامل بوعي إيجابي مع الإدارة .

**خاتمه :**

في نهاية هذه الدراسة فإننا نجد أنفسنا علي توقع بقدر من اليقين بحدوث تطور واضح للأدارة المصرية العامة ، بإتجاه تحديث ثقافتها لتعمـــل وفـــق ثقافة رشيدة أو تحديث بنائها لتعمل وفق قواعد محددة وتقسيم منظم ومتكامل للعمل ، وإيضا ميل إلي الشراكة مع الأطراف الأخري لتطوير المجتمـــع . حيث يستند يقيننا فيما يتعلق بحتمية تطور الإدارة العامـــة المصـــرية فـــي المستقبل إلي أن جملة المتغيرات التي تضغط في إتجاه تطورها تعمـــل فـــي الاتجاه الايجابي ، وأن ضغوطها ما زالت مستمرة في أتجـــاه تحقيـــق هـــذا التطور . الأمر الذي سوف ينتهي بنـــا إلـــي إدارة عامـــة رشـــيدة تعكـــس خصائصها وطبيعتها وثقافتها ثقافة وطبيعة الادارة المتقدمة . إذا تحقق ذلـــك نكون قد حققنا نوعاً من التمكين الاداري ، أي تطوير قدرات الإدارة العامـــة بما يؤهلها لتحمل أعباء تنمية وتجديث المجتمع المصري .

## المراجـــع


1- Lane , E.W: Manners and Customs of The Modern Egyptians , London : I . M Dent&sons , ltd, 1908.

٢- مونت بالمر ، على ليلة ، السيد يسن : البيروقراطية المصرية ، دراسة ميدانية ، ترجمة على ليلة ، مركـز الدراسـات السياسـية والاسـتراتيجية بالاهرام، ١٩٩٤ ، ص ٤٥ .

٣- نفس المرجع ، ص ٤٥.

٤- نفس الرجع ، ص ٤٦ .

٥- جريدة الشعب ٢٠ يوليو ١٩٨٠ ، ٣٠ سبتمبر ١٩٨٠ .

٦- نفس المرجع ، ص ٤٥ .

7- Youssef , Samir M : System of Management in Egyptian Public Enterprices , Cairo : Center for Middle East Management Studies , The American University in Cairo , 1983 , p. 127

٨ – سيد عويس : هتاف الصامتين " ظاهرة الكتابة على هياكل المركبات فى المجتمع المصرى المعاصر ، منشورات المركز القومى للبحوث الاجتماعيـة و الجنائية ، ١٩٧١ ، ص ٢٣- ٢٤ .

٩- مونت بالمر ، على ليلة ، السيد يسن : مرجع سابق ، ص ٤٦ .

١٠- نفس المرجع ، ص ٤٣ .

١١- نفس المرجع ، ص ٤٣.

١٢-نفس المرجع ، ص ٢٣.

13- Samir , m . Youssef : op , cit , p.127.

١٤- على ليلة : طبيعة البيروقراطية المصرية وخصائصها ، بحـث مقـدم لندوة " مشكلات البيروقراطية المصرية " ، مركـز الدراسـات السياسـية والاستراتيجية بالاهرام ، ١٩٨١ ، ص ٨ .

١٥ – مونت بالمر ، على ليلة ، السيد يسن :مرجع سابق ، ص ٥١ .

١٦- نفس المرجع ، ص ٥١ .

١٧- نفس المرجع ، ص ٥١ .

18- Ayubi , Nazih N .M : Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt , London , Ithaca press , 1980 , p, 32.

19- Ibid, P 38.

20 – Ibid , p,41.

21 – Ibid , p. 52.

٢٢- مونت بالمر ، على ليلة ، السيد يسن : مرجع سابق، ص ٥٢-٢٠ .

23- Ayubi , Nazih n.m : " Bureaucratic Inflation and Admin istration " Middle East Studies 18 ,no. 3 , July 1982 , pp . 286- 99

24- Ibid . p 287.

25- Ibid . p 289.

26- Ibid . p 29.

٢٧- على ليلة: العالم الثالث، مشكلات و قضايا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٨٥ ص ١١٢ .

٢٨ – مونت بالمر ، على ليلة ، السيد يسن : مرجع سابق ، ص ١٩ .

29 – Samir M .Youssef : op , cit pp. 26 _ 27 .

٣٠- مونت بالمر ، على ليلة ، السيد يسن : مرجع سابق ، ص ٢٣

٣١- مونت بالمر ، علي ليلة ، السيد يسن: مرجع سابق ، ص ٤.

٣٢- رمزى ذكى : الازمة الاقتصادية المصرية ، القاهرة ، مكتبة مدبولى ، ١٩٨٣ ، ص ٩٥ .

٣٣ – رمزي زكى: الأزمة الاقتصادية المصرية ، مرجع سابق ،ص ١٤٥.

٣٤- نفس المرجع ، ص ١٤٧.

٣٥- الرئيس حسنى مبارك ، خطاب امام المؤتمر الاقتصادى ، ١٣ فبراير ١٩٨٢ القاهرة ، وزارة الإعلام ، يناير ١٩٨٣ ، ص ص ٦٦ – ٦٧.

٣٦- الرئيس حسنى مبارك، خطاب فى افتتاح الدورة الجديدة لمجلس الشعب المصري ، ١٣ نوفمبر ، ١٩٨٥ ، الأهرام ١٤ نوفمبر ن ١٩٨٥.

37 – Nazih M . ayubi : Bureaucracy and Politics in Contemporary Egypt , op , at . p. 76.

38- Darwish , Abdel – karim Ibrahim : bureaucracy and Social Change in Modern Egypt , ph . d.Dissertation , New York University , 1962 , p . 103.

39 – Nyrop , Richard f : Egypt , a Country Study , Washington , D.C , Foreign Area Studies , The American University , 1983 , p . 198

40- Ibid, P.199.

41- Ibid, P.201.

٤٢- تم الحصول علي هذا البيان من وزارة الدولة للتنمية الإدارية بتـــاريخ ٢٠٠٦/٦/١٩.

٤٣- مركز المعلومات وإتخاذ القرار – مجلس الـــوزراء ، إســتطلاع راي المواطنين حول الخدمات الحكومية الألكترونية ، مارس ، ٢٠٠٥، ص ٣٩.

٤٤- نفس المرجع ، ص ٤٢.

٤٥- نفس المرجع ، ص ٤٢.

٤٦- تم الحصول علي هذا البيان من وزارة الدولة للتنمية الإدارية بتـــاريخ ٢٠٠٦/٦/١٩.

٤٧- نفس المصدر

٤٨- تم الحصول علي هذا البيان من وزارة الدولة للتنمية الإدارية بتـــاريخ ٢٠٠٦/٦/١٩.

٤٩- المجلس القومي لحقوق الإنسان ، التقرير الســنوي الثــاني للمجلــس القومي لحقوق الإنسان ٢٠٠٥-٢٠٠٦، ص ص ١٢٨-١٢٩ .

٥٠- نفس المرجع ، ص ١٣٢.

٥١- مونت بالمر ، علي ليلة ، السيد يسن، مرجع سابق ، ص ١٣٢.

٥٢- نفس المرجع ، ص ١٢٦.

٥٣- نفس المرجع ، ص ١٣٨.

٥٤- نفس المرجع ، ص ١٣٦.

٥٥- نفس المرجع ، ص ١٤٢.

٥٦- علي لطفي "عشرة أسباب إقتصادية" القاهرة ، الأهرام الاقتصادي رقم ٨٦٩ ،٩ سبتمبر ١٩٨٥، ص ١٠.

٥٧-مركز المعلومات وإتخاذ القرار-مجلس الوزراء ، مرجع سابق ص ٣٥.

٥٨- عمرو هاشم ربيع "محرر" "التعديل الدستوري وإنتخابات الرئاسة" ٢٠٠٥، مركز الدراسات السياسية ةالاستراتيجية ، ٢٠٠٥ .

٥٩- حسن سلامة ، القطاع الأهلي والتنشئة السياسية في مصر ، المجلة الاجتماعية القومية ، المجلد التاسع والثلاثون ، العدد الثاني ، مايو ٢٠٠٢ ، ص ص ١٠٣-١٢٩ .

٦٠- المجلس القومي لحقوق الانسان ، مرجع سابق ، ص ١١٠ .

٦١- نفس المرجع ، ص ١١١

٦٢- نفس المرجع ، ص ١١٠.

٦٣- نفس المرجع ، ص ١١١

٦٤- نفس المرجع ، ص ١١٤.

٦٥- نفس المرجع ، ص ص ١١٧-١١٨.

٦٦- نفس المرجع ، ص ١١٩.

٦٧- نفس المرجع ص ١٢٠ .

٦٨- علي ليلة : المواطنون والمجتمع المدني وإصلاح القطاع العام ، معطيات الدراسة الميدانية .

٦٩- نفس المرجع .

٧٠- نفس المرجع .

٧١- نفس المرجع .

٧٢- نفس المرجع .

٧٣- نفس المرجع .

٧٤- إيمان محمد حسن : التطور العالمي والاقليمي لمفهوم حقوق الانسان (مصر) في أماني قنديل "محرر" التطور العالمي والاقليمي لمفهوم حقوق

الانسان وإنعكاسة علي المنظمات الأهلية ، دراسة حالة ، "مصر، المغرب ، لبنان"، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية ، ٢٠٠٦، ص ص ٤٥-١٣٨ .

٧٥- نفس المرجع ، ص ٥٠.

٧٦- نفس المرجع ، ص ٤٧ .

٧٧- أماني قنديل: بناء شراكة المنظمات الأهلية العربية لمواجهة تحديات التنمية شراكات حقيقية ؟ أم شراكات هشه (في) أماني قنديل "محرر" التقرير السنوي الخامس للمنظمات الأهلية العربية ٢٠٠٥. بناء شراكة المنظمات الأهلية العربية لمواجهة تحديات التنمية ٢٠٠٥، ص ص ٣٢-٩ بخاصة ١٣ .

٧٨- نفس المرجع ، ص ١٤ .

79- Salamon, Lester M. : "The Rise of Nonprofit Sector" Foreign Affairs, July- August, 1994.

80- Ibid.

٨١- أيمن عبد الوهاب : بناء شراكة المنظمات الأهلية العربية لمواجهة تحديات التنمية ، "في" أماني قنديل "محرر" التقرير السنوي الخامس للمنظمات الأهلية العربية ٢٠٠٥، مرجع سابق ، ص ص ٢٨٥-٣١٠، بخاصة ص ٢٨٨.

٨٢- أيمن عبد الوهاب : المشاركة الشعبية واقع يفرضة متطلبات النهوض الوطني ، الهيئة القبطية الأنجلية ، بحث غير منشور ، ص ٣٨ .

٨٣- نفس المرجع ، ص ٣٨ .

٨٤- مقابلة مع وكيل وزارة الضمان الاجتماعي ، المشرف علي قطاع المنظمات غير الحكومية ، بتاريخ ٢٠٠٦/٥/١٧.

٨٥- مقابلة مع المهندس نبيل صمويل رئيس الهيئة القبطية النجلية بتاريخ ٢٠٠٦/٥/١٣ .

٨٦- أيمن عبد الوهاب : بناء شراكة المنظمات الأهلية العربية لمواجهة تحديات التنمية، مرجع سابق ، ص ص ٢٩٠-٢٩١ .